

Selvitys saariston yhteysalusliikenteen yhtiöittämisen poliittisesta mahdollisuudesta



Turku 2000
ISBN 951-49-0916-X
ISSN 1456-7814

Merenkulkulaitoksen julkaisuja 7/2000

Selvitys saariston yhteysalusliikenteen yhtiöittämisen poliittisesta mahdollisuudesta

08 MKL



MKL-sarja

EI JULKINEN!

8101



Merenkululaitos

Turku 2000
ISBN 951-49-0916-X
ISSN 1456-7814



ISBN 951-49-0916-X
ISSN 1456-7814
Turun yliopiston Digipaino, Turku 2000



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus-		Selvitys	
ja tutkimuskeskus / tutkijat Mikko Elonheimo ja		Toimeksiantaja	
Osmo Valovirta		Saaristomerén merenkulkupiiri	
		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi			
Selvitys saariston yhteysalusliikenteen yhtiöittämisen poliittisesta mahdollisuudesta			
Tiivistelmä			
<p>Selvitys käsittelee poliittisia mahdollisuuksia yhtiöittää yhteysliikenteen hoitoyksikkö kustannussäästöjen aikaansaamiseksi. Yhteysliikenne on poliittisesti arka asia, joten sidosryhmien mielipiteiden selvittäminen ennen mahdollisia toimintamallin muokkauksia on tärkeää. Tutkimus koostuu kolmesta osasta, perusselvityksestä, haastattelututkimuksesta sekä yhteenvedosta ja toimenpide-ehdotuksista.</p> <p>Perusselvitysosassa on yhtiöittämistä ja siihen liittyviä ongelmia käsitelty teoreettisella tasolla. Lähtökohdaksi on otettu tilaaja-tuottaja –malli. Pohdinnassa on päädytty siihen tulokseen, että merkittävimpiä kustannussäästöjä on saatavissa kilpailuttamisella. Haastattelututkimuksessa haastateltavat jaettiin viiteen sidosryhmään: ammattiyhdistykset, potentiaaliset liikennepalvelujen tuottajat, saaristokunnat, valtionhallinto ja yleiset edunvalvontajärjestöt. Haastattelujen perusteella yhtiöittämistä ja kilpailua vastustivat ammattiyhdistykset ja saaristokunnat. Ammattiyhdistykset olivat huolissaan työntekijöiden asemasta ja saaristokunnat liikennepalvelujen huonontumisesta. Muut ryhmät olivat toimintamallin muokkaamisen kannalla. Yhteenvedo-osassa on käsitelty tutkimuksen ja yhtiöittämisen kannalta tärkeimmät teemat ja lopuksi on listattu toimenpide-ehdotuksia. Yhteysliikenteen yhtiöittäminen lienee poliittisesti mahdollista kunhan pyritään huolehtimaan nykyisen henkilöstön asemasta sekä ennen kaikkea turvataan liikennepalvelujen tason säilyminen nykyisellä tasolla. Liikenteen tilaajan tulisi olla Saaristomerén merenkulkupiiri tai sitä myöhemmin vastaava yksikkö. Yhteysliikenteen palvelutaso olisi määriteltävä nykyistä saaristolain 5 §:ää tarkemmin.</p> <p>Tutkimus vahvisti sen, ettei yhtään kaikille sidosryhmille mieluista toiminnan kehitysmallia ole valtion niukoista resursseista johtuen olemassa. Siksi tutkimuksessa on pyritty hahmottamaan linjaa, joka olisi paras mahdollinen kompromissi erisuuntaisten intressien ja mielipiteiden välillä. Yhteysliikenteen organisaatiomuutoksista on syytä pidättäytyä kunnes koko Merenkulkulaitoksen kehityslinjat ovat selvillä. Tätäkin ennen Saaristomerén merenkulkupiirin tulisi jatkaa jo aloitetulla tiellä, joka sisältää aikaradatun kaluston käytön lisäämistä ja yleistä toiminnan kehittämistä ja vaihtoehtojen etsintää. Toimenpiteet eivät ole kiireellisiä, sillä nykyinen operaattori eli Saaristomerén merenkulkupiiri hoitaa yhteysliikenteen olosuhteisiin nähden hyvin ja kustannustehokkaasti jo nyt. Tämän vahvistivat myös haastattelut.</p>			
Avainsanat (asiasanat)			
Yhteysliikenne, yhteysalus, Merenkulkulaitos, Saaristomerén merenkulkupiiri, yhtiöittäminen, organisaatio, kilpailuttaminen, tilaaja-tuottaja –malli, liikelaitos, työsuhte			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Merenkulkulaitoksen julkaisuja 7/2000		1456-7814	951-49-0916-X
Kokonaissivumäärä	Kieli	Hinta	Luottamuksellisuus
61+liitteet	suomi		julkinen
Jakaja		Kustantaja	

ESIPUHE

Saaristomeren merenkulkupiiri tilasi helmikuussa 2000 Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskukselta selvityksen Merenkululaitoksen hoitaman saariston yhteysliikenteen hoitoyksikön yhtiöittämisen poliittisesta mahdollisuudesta. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa vaihtoehtoja yhteysliikenteen kustannusten karstimiseksi toimintamallia muokkaamalla sekä arvioida näiden vaihtoehtojen toteuttamismahdollisuuksia liikenteen sidosryhmien haastattelujen perusteella.

Tutkimus aloitettiin maaliskuussa 2000 ja saatettiin loppuun saman vuoden syyskuussa. Tutkimukseen sisältyneet haastattelut suoritettiin pääosin kesä- ja heinäkuussa. Tutkijoina selvityksessä toimivat OTK Mikko Elonheimo sekä OTK Osmo Valovirta. Selvityksen valvontaa ja ohjausta varten ei muodostettu ohjausryhmää. Selvitystyön rahoitti Saaristomeren merenkulkupiiri.

Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus haluaa esittää parhaimmat kiitoksensa kaikille haastattelun antaneille henkilöille ja muille työn valmistamiseen vaikuttaneille sekä piiripäällikkö Paavo Wihurille ja toimialapäällikkö Veijo Hiukalle Saaristomeren merenkulkupiiristä. Tutkimusorganisaatio toivoo, että selvitys täyttää sille asetetut odotukset ja että Saaristomeren merenkulkupiirin ja Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen yhteistyö jatkuu tulevaisuudessakin yhtä antoisana kuin tähänkin asti.

Turussa 18.9.2000

Juhani Vainio
johtaja
Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus

SISÄLLYS

PERUSSELVITYS	1
1. Yhteysliikenteen palvelujen tuottamisen vaihtoehtoisia malleja.....	1
2. Selvityksen lähtökohta	1
2.1. Tarve toiminnan tehokkuuden lisäämiseen	2
2.2. Tuloksen mittaamisen vaikeus	3
2.3. Eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa yhteysliikenteeseen	4
2.4. Tilaaaja-tuottaja –ajattelun hyödyt	4
2.4.1. Kilpailutilanne ja sen aikaansaama kustannustehokkuus	5
2.4.2. Palvelutuotannon laatu ja joustavuus	6
2.5. Tilaaaja-tuottaja –ajattelun ongelmia.....	7
2.5.1. Todellisen kilpailun puute	7
2.5.2. Muita mahdollisia ongelmia	7
2.6. Esimerkkinä YTV:n linja-autoliikenteen kilpailuttaminen 1994-1996	9
3. Palvelun tilaaaja	11
3.1. Saaristomeren yhteysliikenteen tilaaajan sijoittuminen organisaatiossa.....	11
4. Palvelun tuottajat	13
4.1. Valtion organisaatio palvelun tuottajana.....	14
4.2. Hinnoittelu	14
4.3. Palvelusopimus.....	15
5. Alusten omistus	16
5.1. Nykyiset yhteysalukset	16
5.1.1. Tielaitoksen lautta-alukset.....	18
6. Valtion liikelaitokset ja valtionyhtiöt.....	18
6.1. Valtion liikelaitos	18
6.2. Valtionyhtiö	20
6.3. Mahdollisesti perustettavan yhtiön omistus	20
7. Julkiset hankinnat ja tarjouskilpailu.....	21
7.1. Julkiset hankinnat.....	21
7.2. Tarjouskilpailu ja kilpailuttaminen.....	23
8. Työsuhteet	24
8.1. Työehtosopimus ja työaika	24
8.2. Liikkeen luovutus.....	26
9. Johtopäätöksiä	30
10. Valtiontalouden tarkastusvirasto.....	31

HAASTATTELUTUTKIMUS	32
1. Yleistä	32
2. Yhteiset kysymykset	33
3. Lisäkysymykset.....	38
4. Vastaukset vastaajaryhmittäin.....	41
4.1. Ammattiyhdistykset	41
4.2. Muut edunvalvontajärjestöt.....	43
4.3. Potentiaaliset tuottajat	45
4.4. Saaristokunnat	47
4.5. Valtionhallinto	50
4.6. Saaristoasiain neuvottelukunta.....	52
5. Yhteenvedo	53
YHTEENVETO JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	55
1. Johdanto	55
2. Säädöspohja	56
3. Yhtiöittäminen	58
4. Henkilöstön asema	59
5. Kilpailu	59
6. Toimenpide-ehdotukset.....	61
LIITTEET	62
Liite 1. Saariston yhteysliikenne Merenkululaitoksen organisaatiota koskevissa muissa selvityksissä	62
Liite 2. Haastattelututkimuksessa esitetyt kysymykset.....	67
LÄHTEET	70

PERUSSELVITYS

1. Yhteysliikenteen palvelujen tuottamisen vaihtoehtoisia malleja

Tutkimuksessa haetaan vaihtoehtoja Suomen saaristoalueiden yhteysliikenteen tehokkaaseen ja kustannuksiltaan valtiolle edulliseen toteuttamiseen. Tosiasiallisina vaihtoehtoina yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseen voidaan nähdä kolme eri vaihtoehtoa: 1. nykyinen tuotantomalli; 2. yhtenäinen liikelaitosmalli; 3. tilaaja-tuottaja -malli.

Huomioiden valtionhallinnossa meneillään olevat muutokset voidaan pitää täysin nykyisenkaltaisen tuotantomallin säilyttämistä varsin epätodennäköisenä. Valtiontalouden asettamat muutospaineet aiheuttanevat joka tapauksessa joitakin muutoksia Merenkululaitoksenkin organisaatioon.

Selvityksessä Merenkululaitoksen liikelaitostamismahdollisuuksista (29.2.2000) on asetettu puoltamaan nykytilanteen realistisimpana vaihtoehtona yhtenäistä liikelaitosmallia. Perusteina pidetään hyvää asiakasohjautuvuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Yhtenäistä liikelaitosta pidetään myös henkilöstön kannalta realistisimpana vaihtoehtona.

Kolmantena vaihtoehtona oleva tilaaja-tuottaja -mallia voidaan pitää liikenneministeriön yleistä kehityslinjaa seuraavana vaihtoehtona. Malli edellyttää riittävää määrää todellisia palvelun tarjoajia, jotta kilpailun kautta saavutettavia etuja pystyttäisiin tehokkaasti hyödyntämään. Tielaitoksen osalta edes sisäistä jakoa tilaaja-tuottaja -mallin mukaisesti ei ole pidetty riittävän tehokkaana mallina tienpitoon, vaan tielaitosta ollaankin jakamassa erilliseen virastomuotoiseen tiehallintoon ja valtion liikelaitoksena toimivaan tuotantoon.

Nyt käsillä olevassa selvityksessä pohditaan saariston yhteysliikenteen tuottamiselle järkevintä vaihtoehtoa, joten valittuun näkökulmaan on vaikuttanut yksinomaan yhteysliikenteen tuottamisen kannalta merkittävät seikat. Selvitykseen valittua mallia ei voida katsoa kannanotoksi koko Merenkululaitoksen organisointia koskevan mallin valintaan. Yhteysliikenteen palvelujen tuottamisen kannalta ja kilpailun kautta saatavien etujen kannalta on tuotantomalliksi valittu ns. tilaaja-tuottaja -malli.

2. Selvityksen lähtökohta

Selvityksen lähtökohtana pidetään tilaaja- tuottaja -asetelmaa, jolloin Merenkululaitoksessa olisi hallintoviraston kaltainen osasto, joka hoitaisi yhteysliikenteen vaatimien palvelujen tilaamisen tuottajilta. Lähtökohtaisena tavoitteena on varmistaa saa-

riston kehittämisestä annetun lain edellyttämällä tasolla tapahtuvien liikenne- ja kuljetuspalvelujen tarjoaminen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Julkinen palvelujen rahoittaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkisen vallan olisi palvelut myös itse tuotettava, mikäli palvelujen kelvollinen tuottaminen muulla tavoin havaitaan mielekkäämmäksi. Tilaaja-tuottaja -ajattelu on korostetusti poliittisen johdon ohjaama prosessi eli se ei toimi pelkästään markkinoiden ehdoilla. Vaikka tilaajana toimisi muu kuin poliittinen elin, viimekätisen vastuun tilaamistoiminnasta ja palvelutuotannon laadusta kantaa poliittinen taho. Palvelun tilaaja pyrkii luonnollisesti toiminnalleen annettujen resurssien puitteissa parhaan mahdollisen kokonaispalvelun aikaansaamiseen.

2.1. Tarve toiminnan tehokkuuden lisäämiseen

Tiukkojen taloudellisten reunaehtojen vallitessa joudutaan kaikilla tahoilla entistäkin kokonaisvaltaisemmin kiinnittämään huomiota palvelujen kustannuksiin, laatuun sekä asiakastyytyväisyyteen. Palvelujen tuotannon on oltava kaikin puolin kilpailukykyistä.

Yhteiskunnan taloudellisten resurssien supistuessa on merkittävimpiin kustannussäästöihin päästy palvelutuotannon kustannusten läpinäkyvyyttä lisäämällä ja mikäli mahdollista kilpailuttamalla ko. palvelujen tuottaminen. Palvelujen tuottamisen osalta valtion irtautuminen tuottajasta pelkäksi tilaajaksi ei luonnollisestikaan saa olla pää-tarkoitus, vaan ainoastaan yksi mahdollisuus laadukkaiden ja tarkoituksenmukaisten palvelujen tuottamisessa. Viime vuosikymmeninä saatujen kokemusten mukaan kilpailuttaminen tai tosiasiallinen riski kilpailusta on kuitenkin tuottanut merkittävimmät taloudelliset edut joko valtion palvelujen tuottajan itsensä tehostaessa toimintaansa tai valtion ostaessa palvelut ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Puolittaismarkkinoina pidetään tilaa, jossa omia päämääriään ajavat markkinavoimat on valjastettu reunaehdoin yhteiskunnan hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen. Sisäisillä puolittaismarkkinoilla valtio ei luovu asemastaan palvelutuotannossa, mutta pyrkii lisäämään tehokkuutta omassa toiminnassaan. Näin on tehty myös Merenkululaitoksessa, jossa on kuluneiden vuosien aikana pyritty selvityksin ja sisäisin toimin kohti kustannustietoisempaa organisaatiota. Ulkoisilla puolittaismarkkinoilla kilpailuttaminen kohdistuu yksityisiin palveluntuottajiin. Etuina voidaan pitää kilpailuttamisen avulla laskevia kokonaiskustannuksia sekä toiminnan selviä tehokkuuskannustimia, jotka saavat etsimään keinoja myös nykyisen organisaation sisäisen tehokkuuden lisäämiseen.

Edellä mainittu huomioiden käydään tässä selvityksessä läpi näkökulmia Saaristomeren yhteysliikenteen hoitamisen organisoinnista. Yhteysalusliikenteen vähäisestä kustannusvastaavuudesta johtuen on lähtökohtana nykyisten palvelujen säilyttämiseksi pidettävä valtion ostamia palveluja, joiden tuottamiseen vaikuttavia seikkoja käydään läpi.

Uhkakuvana yhteysliikenteen nykyisen palvelutason säilyttämiselle voidaan nähdä yhteysalusliikenteen määrärahojen vähentäminen kustannustason pysyessä ennallaan tai jopa noustessa. Tästä johtuvat mahdolliset leikkaukset käytännön yhteys-

alusliikenteen palvelutasossa eivät kuitenkaan liene kiinni palvelujen käyttäjien eli saariston asukkaiden tai palvelun tilaajan ja nykyisen tuottajan Merenkululaitoksen haluttomuudesta ylläpitää kattavaa yhteysalusliikennettä. Mahdolliset heikennykset palveluverkon laajuudessa johtuvat tällöin valtion ja eduskunnan suorittamasta yhteiskunnan rajallisten varojen vähäisestä kanavoinnista liiketaloudellisesti kannattamattomiin, mutta muilla arvoilla hyödyllisiksi ja tarpeellisiksi mitattavien palvelujen piiriin. Tässä selvityksessä esitettävillä erilaisilla palvelujen tuottamismalleilla ei siten ole suoranaista vaikutusta loppukäyttäjän saamaan palvelutasoon, vaan vaihtoehtoisilla tuotantotavoilla pyritään varmistamaan laadukkaiden palvelujen tarjoaminen jatkossakin saariston asukkaille.

Mikäli Saaristomeren merenkulkupiirissä ei voida ryhtyä yhteysliikennepalvelun tuottajan ja tilaajan eriyttämiseen kustannustehokkuuden parantamiseksi, voidaan ajatella valtion vaativan kustannussäästöjä yksiselitteisesti toimintaan varattuja varoja leikkaamalla. Mikäli organisaatio ei ole voinut valmistautua muutoksiin tai se ei ole onnistunut kustannusten omaehtoisessa karsimisessa, saattaa määrärahalleikkauksilla olla huomattavia vaikutuksia itse yhteysliikenteen toteuttamisen laajuudessa. Näin ollen yhteysalusliikenteen tuottajan valmiuksia liikenteen taloudellisempaan hoitamiseen lisäämällä voidaan paremmin varautua myös tulevaisuuden toimintaympäristön muutoksiin.

2.2. Tuloksen mittaamisen vaikeus

Keskeinen ongelma tulokulttuurissa ja sen mukaisessa tulosohtauksessa on ollut ja on edelleen itse tuloksen käsite, sen tekeminen, mittaaminen, arvottaminen ja tulokinta. Yleisellä tasolla tulos voidaan määritellä organisaation tai yksilön aikaansaannokseksi, jolla on haluttu vaikutus organisaation toimintaympäristössä. Tutkittaessa yhteysliikenteen tuloja ja menoja sekä suoritettaessa vertailuja muihin menoeriin, on muistettava pelkän numeroihin perustuvan vertailun ohella myös liikenteen muut vaikutukset ympäristön toimintamahdollisuuksiin ja yleisemmän tason alueelliset tavoitteet. Liikenne- ja kuljetuspalvelujen turvaaminen perustuu lakiin saariston kehityksen edistämisestä ja yhteysliikenteestä saatava hyöty yhteiskunnalle on eduskunnan harkinnassa todettu merkittävämmäksi kuin yhteysliikenteen valtiontaloudelle aiheuttamat rasitteet. Valtionhallinnossa yleisemminkin tapahtuvaa pyrkimystä kustannusten supistamiseen toimintojen tehokkuutta lisäämällä ei yhteysliikenteessäkään voitane nähdä yhteysliikenteen tavoitteiden vastaisena toimintana, vaan pikemminkin pyrkimyksenä molempien yhteiskunnan tavoitteiden yhteensovittamiseen.

Tuloksen mittaamisen vaikeus saattaa johtaa eri tulosohtajien yksiköiden ja muiden julkishallinnon tahojen tekemien päätösten ristiriitaan yksikön ja valtion kokonaisedun kanssa. Tulosyksikön tulee ottaa huomioon ja olla valmis kantamaan vastuuta myös toimintansa laajemmista yhteiskunnallisista seurauksista. Tulostavoitteita asetettaessa on erityisesti nyt selvityksen kohteena olevassa yhteysliikenteessä huomioitava liikenteen alueellinen vaikuttavuus saariston asukkaiden elinolosuhteisiin. Leikkaukset yhteysliikenteen palvelutasossa vaikeuttaisivat huomattavalla tavalla erityisesti saariston vakituisten asukkaiden mahdollisuuksiin ja elinolosuhteisiin. Toiminnan tulosta tarkasteltaessa on ehdottomasti otettava huomioon myös saariston asuttuna

pysymisen tuomat kokonaisedut ja mahdollisen autioitumisen mukanaan tuomat kokonaisuuteen vaikuttavat pitkän aikavälin kustannukset. Lyhytnäköinen tehokkuuden tavoittelu voi tuottaa ajan mittaan suuria ulkoiskustannuksia, joista yhteiskunta joka tapauksessa joutuu vastaamaan.

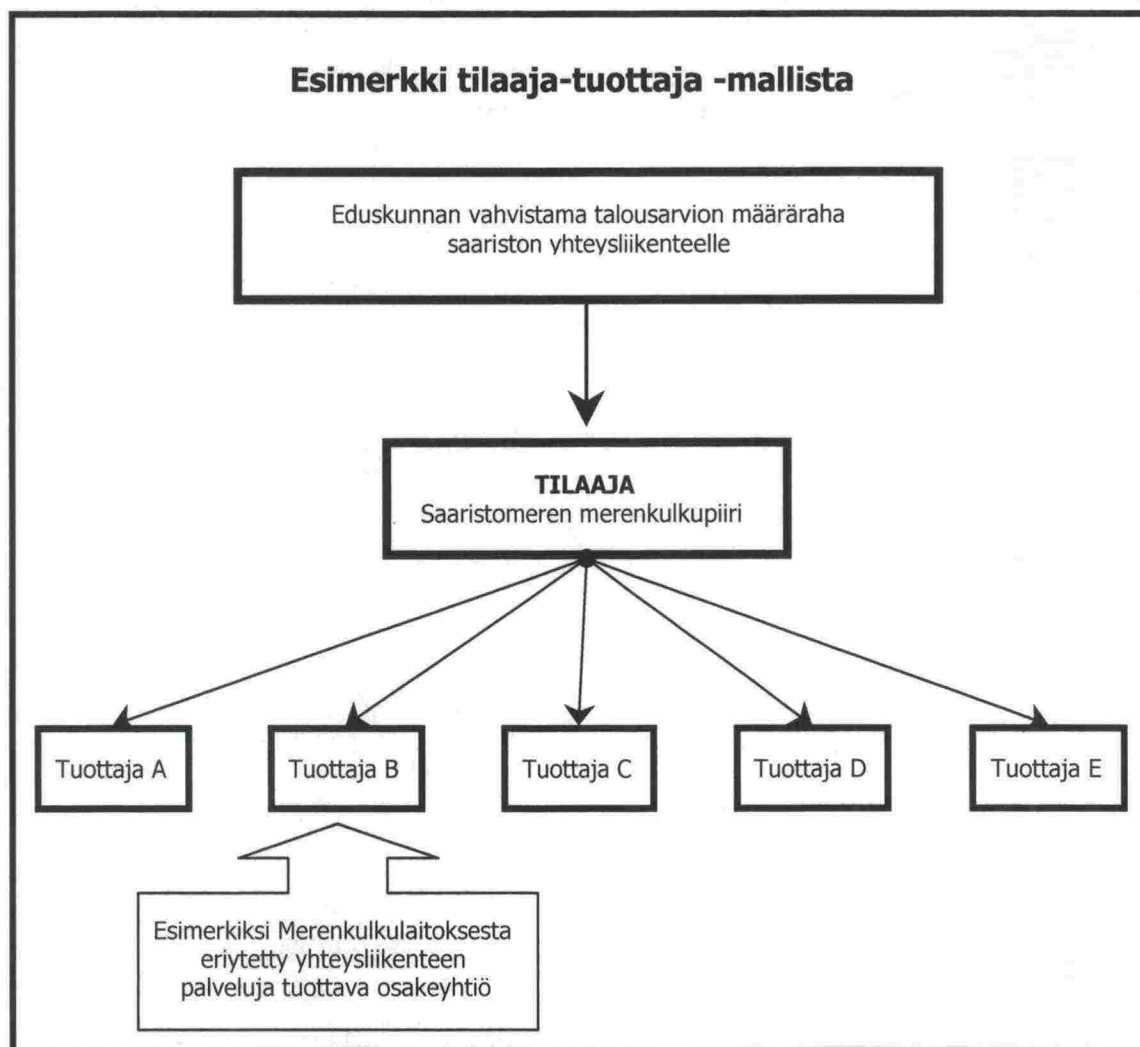
2.3. Eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa yhteysliikenteeseen

Viimeisen vuosikymmenen kehityksen tuloksena voidaan todeta eduskunnan budjetivallan vähentyneen esimerkiksi valtion liikelaitosuudistuksen ja nettobudjetointinettelyyn siirtymisen myötä. Yhteysliikenteen kohdalla siirtyminen liikelaitos- tai valti-onyhtiö-malliin ei kuitenkaan tosiasias- sa vähentäisi kansanedustuslaitoksen mahdollisuuksia vaikuttaa tarpeellisin osin saariston yhteysliikenteen turvaamiseen, sillä yhteysliikenteen rahoitus tulee myös tulevaisuudessa perustumaan suurelta osin eduskunnan hyväksymään määrärahaan saariston kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhteysliikenteen kustannusvastaavuuden ollessa alle 10 % , yhteysliikenteen palvelujen tuottamisen välttämättömänä edellytyksenä myös tulevaisuudessa tulee olemaan julkiselta sektorilta pääosin tuleva tukirahoitus liikenteen ylläpitämiseen. Näin ollen päättäessään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta käyttää eduskunta tosiasias- sa merkittävintä päätösvaltaa myös toteutettavan yhteysliikenteen laajuudesta.

2.4. Tilaaja-tuottaja –ajattelun hyödyt

Markkinaperusteisten tuotantotapojen tuomisella julkiseen hallintoon pyritään luomaan tilanne, jossa markkinavoimat valjastetaan reunaehdoin yhteiskunnan tavoitteiden toteuttamiseen. Toiminnan ehdot on saatava sellaisiksi, että jokaisen toimijan edun mukaista on toimia kokonaisuuden edun mukaan. Näillä markkinoilla voivat toimia niin yksityiset kuin julkisetkin tuottajat. Tärkeintä ei ole se kuka palvelee, vaan miten palvelee. Tilaaja-tuottaja –ajattelun keskeisimpinä etuina voidaan pitää kustannustehokkuutta, palvelutuotannon laatua ja joustavuutta sekä toimijoiden roolien selkeytymistä. Markkinoiden kilpailullisuuden ylläpitäminen ja parantaminen ovat kokonaistaloudellisen tehokkuuden näkökulmasta ainakin yhtä tärkeitä kuin muodollinen omistuspohja. Omistuspohjaan tulisikin tehdä muutoksia tilanteessa, jolloin muutoksilla voidaan edistää aidon kilpailun aikaansaamisen mahdollisuuksia palvelujen tuottamisessa.



2.4.1. Kilpailutilanne ja sen aikaansaama kustannustehokkuus

Palvelutuotannon kilpailulla voidaan karsia tehottomuutta pakottamalla eri tuottajat kilpailemaan oikeudesta tuottaa julkisia palveluja. Organisaatioiden on kilpailussa pärjätäkseen huolehdittava kustannusten kurinalaisuudesta, tuotantoteknologian kehittämisestä ja hyvän laadun ylläpitämisestä.

Ostopalveluissa ei ole taloudellisia kannustimia tehokkuuteen, jos sopimukset tehdään ilman tuottajien välistä kilpailuttamista. Jos palvelu on hinnoiteltu ilman kilpailua, voi hinta olla ylivoimainen ja merkitä, että palvelutuottaja on yhteiskunnan kannalta ulkoisesti tehoton. Toiminnan rahoittajan eli tilaajan on luotava kannusteet toimia taloudellisesti, jotta tuottava organisaatio, sen henkilöstö ja asiakkaat eivät ajaisi omia intressejään ulkoisen tehokkuuden kustannuksella.

On kuitenkin muistettava, että yksityiset tuottajat eivät ole sinällään missään suhteessa julkisia tuottajia parempia. Ratkaiseva ero näiden kahden ryhmän välillä on

siinä, että yrittäjät osallistuvat kilpailuprosessiin, julkiset tuottajat yleensä eivät. Kilpailu pakottaa yrittäjät pysymään ajan tasalla ja tekemään menestyäkseen kaiken paremmin kuin kilpailijat. Julkisilla tuottajilla ei ole samaa pakkoa jokapäiväiseen uudistumiseen, mutta jos julkiset tuottajat pakotetaan osallistumaan kilpailuprosessiin on näillä periaatteissa mahdollisuus aivan samoihin suorituksiin kuin yksityisillä yrittäjillä.

Yksityistämisen tuoman tehokkuuden kyseenalaistavaa tutkimusta on myös olemassa. Eräiden tutkimusten mukaan julkinen omistus ei ole yksityistä huonompi vaihtoehto ja joillakin sektoreilla sitä on jopa pidetty parempana. Erityisesti julkinen omistus näyttää pärjäävän vähintään yhtä hyvin sähköalalla, rautatietoiminnassa ja vesihuollossa eli toiminnassa joka tyypillisesti vaatii suuria kiinteitä investointeja. Sitä vastoin esimerkiksi jätteenkuljetus on usein halvempaa yksityisten alihankkijoiden hoitamana. Yksityistämisen vaarana voidaan pitää myös julkisen monopolin pelkkää siirtymistä yksityiseksi monopoliksi.

Yleisesti ottaen suurimmat hyödyt yksityistämisestä saadaan kilpailun käynnistymisestä pikemminkin kuin itse omistajuuden vaihdoksesta. Näin ollen olennaisimpana seikkana yhteysliikenteenkin osalta voidaan pitää palvelun tuottamisen kilpailuttamista. Se, millä mallilla nykyinen organisaatio osallistuu kilpailuun, ei siis kustannustason ongelmia yksiselitteisesti ratkaise.

Keskeistä toiminnalle ei ole se, onko kyseessä julkinen vai yksityinen tuotanto, vaan toiminnan altistaminen kilpailulle. Jo kilpailun uhka yleensä johtaa säästöihin. Julkisten yksiköiden on kilpailussa osoitettava tarpeellisuutensa ja taloudellisuutensa, sillä jos palvelu voidaan saada ulkopuolelta edullisemmin, se varsin monessa tapauksessa hankitaan sieltä ja oma toiminta lopetetaan. Tehokkuutta lisää palvelun tuottajien riittävän usein tapahtuva kilpailuttaminen. Tästä johtuen sopimusaika ei saa olla liian pitkä, mutta sen on kuitenkin mahdollistettava myös yrityksille mielekäs mahdollisuus toimia suunnitelmallisesti varsinkin kustannuspainotteisella alalla.

2.4.2. Palvelutuotannon laatu ja joustavuus

Markkina-ajattelu ratkaisee parhaassa tapauksessa useita sellaisia ongelmia, joiden selvittämiseen keskitetyssä päätöksenteossa on mennyt paljon aikaa. Tilattaessa palvelu hallinto-organisaatiosta erilliseltä palveluntuottajalta, voidaan palvelun sisältöä säännellä varsin jouheasti tehtävässä sopimuksessa. Mahdollisuudet palvelunharjoittajan omaehtoiseenkin tilanteeseen reagoimiseen ovat pääosiltaan sopimusteknisiä kysymyksiä. Joko riittävän usein uudistettavien palvelusopimusten, sopimuksen kestäessä tapahtuvien yhteisten sopimuksen tarkastelujen tai palvelun tuottajalle jätettävän liikkumavaran avulla saadaan yhteysliikenteen tuottamiseen mahdollisuuksia reagoida nopeastikin ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Se myös sisältää spontaania ohjattavuutta, avaa mahdollisuudet työntekijöiden kannalta rikkaampaan työelämään ja aikaansaa entistä yksilöllisempää palvelua. Tilaaja-tuottaja –ajattelun avulla viraston tai laitoksen johto saa paremmin tietoa asiakkaiden tarpeiden ja organisaation toimintojen lähentämisestä. Tämän edellytyksenä on luonnollisesti toimivan asiakaspalautejärjestelmän luominen merkittävien asiakkaiden toiveiden kanavoimiseksi myös palvelun tilaajan tietoisuuteen. Pienempiin palveluun liittyviin toiveisiin

pystynee palveluntuottajakin reagoimaan varsin nopeasti. Markkinaohjausidea tuo julkiseen hallintoon myös tarpeen strategisen ajattelun lisäämiseen, joka puolestaan on hyödyllistä pitkäaikaisten kehitysprosessien läpiviennissä.

2.5. Tilaaja-tuottaja –ajattelun ongelmia

2.5.1. Todellisen kilpailun puute

Puolittaismarkkinat voivat epäonnistua, jos kilpailua ei esiinny tai mikäli sitä liiallisesti rajoitetaan. Vaarana on tällöin monopolin ja kartellien syntyminen. Tilaaja-tuottaja –malli edellyttää toimiakseen vaihtoehtoisia palveluntuottajia, jolloin kilpailuttaminen on mahdollista ja saa aikaan hyötyjä. Keskeistä on myös tilaajan ja tuottajan järkevä erottaminen toisistaan. Huomattava seikka on, että jos kilpailutetaan suuria palvelukokonaisuuksia, voi osa palveluntuottajista menettää jopa kokonaan asiakkaansa ja samalla toimintaedellytyksensä. Jos kilpailutetaan pieniä palvelukokonaisuuksia, häviäminen kilpailussa ei välttämättä merkitse yhdenkään palveluntuottajan häviämistä kokonaan markkinoilta. Pienien palvelukokonaisuuksien kilpailuttaminen on kuitenkin hallinnollisesti raskaampaa. Jotta markkinoiden hyväksikäytöstä olisi hyötyä, on kilpailusta kannettava jatkuvaa huolta ja varmistettava tuottajien tasavertainen asema kilpailutettaessa tuotantoa. Kilpailuun osallistumisen kynnys pitää pyrkiä pitämään riittävän matalana ja itse kilpailuttamisen yksityiskohtiin on paneuduttava riittävän tarkasti onnistuneen kokonaisuuden luomiseksi. Lisävaikeutena kilpailulle on julkisten ja yksityisten palvelujen tuottajien asettaminen kilpailussa samalle viivalle.

Yhden tilaajan ja yhden tuottajan välinen näennäinen kaupankäyntisuhde ei tosiasiallisesti täytä markkinaohjautuvuuden ehtoja. Näennäismarkkinoilla palvelun tilaaja joutuu tyytymään siihen hintaan ja niihin ehtoihin, joita tuottajaorganisaatio tarjoaa. Vaihtoehtona tälle on kuitenkin aina itsenäisen palvelutuotannon aloittaminen.

Tilaaja-tuottaja –mallin ongelmana on se, että kilpailuttaminen eri tuottajien välillä tapahtuu ainoastaan toimintajaksojen välillä. Tarjouskilpailun jälkeen tuottajaksi jää ainoastaan kilpailun voittanut organisaatio eivätkä uudet tuottajat pääse kesken sopimuskautta tarjoamaan ehkä jopa parempilaatuisia palveluitaan. Lisäksi voidaan olettaa vanhoilla tuottajilla olevan kilpailuetua suhteessa uusiin yrittäjiin, sillä vanha tuottaja tuntee asiakkaansa ja sen toiminnan ongelmat sekä omaa jo todistetusti toimivan organisaation tehtävien hoitamiseksi. Malliin liittyy siis vaara luonnollisen monopolin syntymisestä erityisesti tuottajien määrän ollessa hyvin harvalukuinen.

2.5.2. Muita mahdollisia ongelmia

Perusasetelman vaihtumisen tuoma muutosvastarinta

Tilaaja-tuottaja –mallin sovittaminen vallitsevaan organisaatiokulttuuriin saattaa myös aiheuttaa kitkaa. Yhden yksikön muuttaminen toisen yksikön palvelijaksi ja toisen yksikön roolin muuttuminen valvojan rooliksi saattaa aiheuttaa voimakastakin

asennevastarintaa. Samoin saattavat ongelmia muodostaa vanhoihin traditioihin, asenteisiin ja saavutettuihin etuihin liittyvät muutosepäilyt.

Tavoiteltavien markkinaetujen kannalta ongelmana on poliitikoilla oleva vaikeus tehdä toiminnan muuttamiseen tai lopettamiseen vaadittavia päätöksiä. Muutokset kuitenkin ovat keskeinen osa kilpailevampaan tuotantomalliin siirtymistä. Markkinoilla toimivan organisaation on kehiteltävä uusia ideoita ja otettava riskejä. Vaarana on kielteisten päätösten siirtäminen tulevaisuuteen. Ikävien päätösten tekemisen vaikeuden ei voida katsoa olevan tilaaja-tuottaja –ajatteluun erityisesti liittyvä ongelma, vaan lähinnä julkisen hallinnon toimintoihin yleisemmin liittyvä osakysymys.

Asiakkaiden mielikuvat ja ennakko-odotukset saatavasta palvelusta

Asiakkaiden kokema palvelun laatu koostuu sekä teknillisestä että toiminnallisesta ulottuvuudesta. Näiden lisäksi myös organisaation tai sen osan imagolla on merkitystä ja se voi vaikuttaa laadun kokemiseen. Jos asiakkaalla on myönteinen kuva palvelun tarjoajasta, pienet virheet annetaan luultavasti helpommin anteeksi. Jos imago puolestaan on kielteinen, mikä tahansa virhe vaikuttaa paljon enemmän. Koettuun kokonaislaatuun vaikuttavat myös asiakkaan odotukset. Mikäli odotukset ovat epärealistisia, koettu kokonaislaatu on alhainen, vaikka laatu olisikin jollain objektiivisella tavalla mitattuna koettu hyväksi.

Julkisten organisaatioidenkin on syytä kiinnittää huomiota imagokysymyksiin. Kuluttajaviraston tekemän palvelutoimialatutkimuksen mukaan verrattaessa yksityisiä ja julkisia lääkäripalveluja paljastuu selkeästi yksityisen lääkäripalvelun parempi imago. Mittaavista piirteistä ainoastaan hintatietojen ja palvelujen hintatason suhteen julkisen tuotannon imago on yksityistä parempi. Yksityisellä puolella näyttäisi tutkimuksen mukaan olevan ystävällisempää, nopeampaa ja ammattitaitoisempaa palvelua, myös aikataulultaan ja aukioloajaltaan yksityiset näyttäisivät julkisia paremmin vastaavan asiakkaiden tarpeisiin. Tutkimuksen mukaan näyttäisi myös siltä, että terveyskeskus- ja sairaalapalveluiden ("julkisen terveydenhuollon") kohdalla palvelun ammattitaidon, luotettavuuden ja palvelunopeuden suhteen tilanne olisi aiempaan verrattuna heikentynyt. Toisaalta on huomautettava, että kaikesta huolimatta noin 70 % vastaajista antaa julkisista lääkäripalveluista arvion "poikkeuksellisen tai riittävän hyvä".

Hyvänä esimerkkinä palvelutasoan kehittävästä organisaatiosta käy verohallinto. Se ei ole kilpailutilanteessa elävä organisaatio – siitä huolimatta asiakaspalvelu on nostettu keskeiseksi kehittämiskohteeksi. Muutospaineita toimintaa kohtaan ovat tuoneet ainakin verotuksen yksinkertaistaminen, muutokset atk-järjestelmissä sekä henkilöstön sopeuttamisuhka.

Laadun arvioinnissa tulee ehdottomasti ottaa huomioon asiakkaiden palvelukokemukset. Laadun palautejärjestelmiä ei tule rakentaa ainoastaan tilaajan ja tuottajan välille. Julkisella rahoituksella tuettavista palveluista määrää viimekädessä eduskunta. Näin ollen on tarvetta myös muuhun kuin asiakaskeskeisen laatu näkemyksen ymmärtämiseen. On huomioitava yhteisölliset tavoitteet, jotka saattavat jopa olla ristiriidassa yksilön tarpeisiin nähden.

Saaristomeren merenkulkupiirissä asiakastytyväisyyden mittaaminen on vakiintunut tapa, sillä merenkulkupiiri tilaa ulkopuoliselta konsultilta asiakastytyväisyydestä tutkimuksen ISO 9002 laatustandardin edellyttämällä tavalla joka toinen vuosi.

Tilapäinen kustannusten nousu

Tilaajan ja tuottajan roolien jyrkkä erottaminen pienessä yksikössä voi jopa lisätä asiantuntijatarvetta, jolloin varsinkin tilaajan kokonaiskustannukset saattavat nousta. Erityisesti näin saattaa tapahtua molempien osapuolten kuuluessa alkujaan samaan organisaatioon. Luonnollisesti toimenkuvien eriytyessä ja todellisen kilpailun lisääntyessä mahdolliset haitat ajan myötä vähenevät.

2.6. Esimerkkinä YTV:n linja-autoliikenteen kilpailuttaminen 1994-1996

Pääkaupunkiseudun Yhteistyövaltuuskunta (YTV) kilpailutti tammikuun 1994 ja helmikuun 1996 välisenä aikana koko seudullisen linja-autoliikenteensä. Seutuliikenteen kilpailuttamisen alkaessa kilpailun piiriin tuli noin 40 % pääkaupunkiseudun koko linja-autoliikenteestä.

Kilpailuttamisperiaatteeksi valittiin *täyskustannuskilpailu*, jossa kilpailuttava viranomainen kerää lipputulot ja liikennöitsijät laativat tarjouksensa liikennöinnin kokonaiskustannusten perusteella. Menetelmää sovellettiin siten, että tarjoushinnat annettiin ajokilometreistä, ajotunneista ja autopäivistä. Tilaaja suunnitteli reitit, aikataulut ja aikataulukaaaviot, jolloin liikenteenharjoittajille jäi liikennetuotannon suunnittelu. Kilpailuttamismenetelmästä käytetään nimitystä *suoritekustannuskilpailu*.

Toisena vaihtoehtona olisi ollut täyskustannuskilpailun soveltaminen niin sanottuna *bruttokustannuskilpailuna* siten, että liikennöitsijöille olisi annettu enemmän suunnitteluvapautta ja tarjoushinta olisi jätetty kokonaishintana tarjouskohteesta. Kolmas vaihtoehto olisi ollut kokonaan toisen kilpailuttamisperiaatteen, *nettokustannuskilpailun*, käyttöönotto. Tällöin liikenteenharjoittaja olisi saanut linjan lipputulot. Tarjous olisi jätetty liikennöintikustannusten ja lipputulojen erotuksesta eli subventiosta.

YTV ratkaisee tarjouskilpailut tarjousten hinnasta ja laadusta muodostuvan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Hintatekijöitä ovat tarjouspyynnön mukaisen liikenteen kokonaishinta ja liikennemuutoksen hinta. Laatutekijöitä taas ovat kaluston ikä ja muut ominaisuudet sekä asiakaspalvelun ja liikennöinnin laatu, yrityksen laatuohjelma, varikon sijainti ja liikennöitsijän kokemus. Arviointi tapahtuu siten, että kukin tarjous pisteytetään. Pisteitä on voinut saada seuraavasti:

Kokonaishinta	max. 70 pistettä
Liikennemuutoksen hinta	max. 5 pistettä
Kalusto	max. 15 pistettä
Muut laatutekijät	max. 10 pistettä

Kalustoa ja palvelun laatua koskevilla vaatimuksilla haluttiin varmistaa liikenteen hoidon riittävä luotettavuus ja matkustusmukavuus. Linja-autokalustolta edellytetään tiettyjen minimivaatimusten täyttämistä. Uudelle kalustolle asetetaan joissain tapauksissa jo käytössä olevia linja-autoja tiukemmat vaatimukset.

Sopimuskauden pituus on yleensä ollut kolme vuotta. Joissain kohteissa kausi on kuitenkin vaihdellut 2 ja 4 vuoden 4 ½ kuukauden välillä. YTV on antanut yrityksille aikaa tarjousten tekemiseen runsaat kaksi kuukautta pyynnön julkaisemisen jälkeen. Tarjousten käsittely ja päätöksenteko on kestänyt YTV:ssä noin kaksi ja puoli kuukautta. Liikenteenharjoittajille jää ratkaisun ilmoittamisen jälkeen kuusi kuukautta aikaa liikenteen aloittamiseen ja toimintojen sopeuttamiseen. Yhteensä tarjouskilpailu kestää tarjouspyynnön julkaisemisesta liikenteen aloittamiseen 10-11 kuukautta. Kilpailukohteina oli joko yksi linja tai muutaman linjan muodostama alueellinen liikennekokonaisuus, linjaryhmä. Kohteiden koko pyrittiin pitämään alkuvaiheessa melko pienenä. Tällä oli tarkoitus houkutella pieniä ja keskisuuria liikenteenharjoittajia seudun ulkopuolelta. Tarjouksia voitiin tehdä yhdestä kohteesta tai usean kohteen yhdistelmistä. Jos kilpailijoilla on käytössään sama teknologia, samankaltaiset työehdot ja samantasoinen informaatio kilpailukohteesta, voidaan olettaa, että tarjousten väliset hintamarginaalit jäävät hyvin pieniksi.

Yritykset ovat pyrkineet parantamaan tarjoustensa menestymismahdollisuuksia hinnan lisäksi myös laadulla. Tärkein laatutekijä on ollut tarjottu kalusto ja ennen muuta sen ikä. Myös laadunohjauksen kehittäminen ja ympäristöseikkojen huomioon ottaminen tuotiin monissa tarjouksissa esille. Tarjouspyyntöasiakirjoissa annetaan mahdollisuus myös omien liikennöintiä koskevien ehdotusten tekemiseen. YTV:n tarjouskilpailuissa kaksi yritystä teki muutosehdotuksia aikatauluihin. Nämä tarjoukset eivät kuitenkaan menestyneet. Tämän jälkeen ei tarjouksissa ole esitetty muutoksia liikennöintiin.

Kilpailuttaminen alensi YTV:n seutuliikenteen korvauksia keskimäärin 29,2 %:lla verrattuna kilpailuttamattoman liikenteen korvaustasoon. Kuntien maksuosuus YTV:lle on hieman pienentynyt, minkä lisäksi vuosina 1994 ja 1995 voitiin kilpailuttamisen ansiosta siirtää yhteensä 18 miljoonaa markkaa joukkoliikenteen investointirahastoon älykortteihin perustuvia rahastuslaitteita varten. Seutuliikenteeseen on saatu 127 uutta linja-autoa. Normaalisti tähän liikenteeseen olisi tullut 43 uutta linja-autoa vuodessa. Kalusto on parantunut myös laadullisesti. Asiakaspalvelun laadun voidaan olettaa parantuneen, kun yritykset ovat parantaneet laadunohjausta. YTV:lle tullut matkustajapalaute ei ole määrältään eikä sisällöltään muuttunut kilpailuttamisen jälkeen.

Linja-autoyritysten työntekijöiden, etenkin kuljettajien, kannalta toimiala on muuttunut epävarmemmaksi kuin aikaisemmin. Samalla työehdot ovat heikentyneet ennen muuta aiemmin kunnallisissa yrityksissä. Ne kuljettajat, jotka joutuvat siirtymään uusina työntekijöinä yrityksestä toiseen, saavat heikommat työehdot. Jos linja-autoyritys on menettänyt kerralla paljon liikennettä, kuljettajia on irtisanottu. Uudet liikennöitsijät eivät kaikissa tapauksissa ole palkanneet kaikkia työttömäksi jäänteitä kuljettajia. Osa liikennettä voittaneista yrityksistä on kouluttanut ja palkannut seudun ulkopuolelta uusia nuoria kuljettajia, joilla ei ole palvelulisiä, samanaikaisesti, kun yli 50-vuotiaita kuljettajia on jäänyt työttömäksi ja odottelemaan työttömyyseläkkeelle pääsyä. Osa liikenteenharjoittajista on pyrkinyt parantamaan kustannustehokkuuttaan neuvottelemalla uusia työehtosopimuksia.

3. Palvelun tilaaja

Palveluiden tuottaminen muodostuu kolmesta osatehtävästä: palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta, varsinaisesta tuotantotoiminnasta sekä toiminnan rahoituksesta. *Ohjauksella ja valvonnalla* tarkoitetaan sitä, kuka tai ketkä suunnittelevat ja ohjaavat palvelutuotantoa päättämällä siitä, kuka tuottaa, mitä ja missä, millainen on palvelujen sisältö ja laatu sekä ketkä voivat käyttää palvelua. *Tuotantotoiminnalla* tarkoitetaan sitä, kuka tai ketkä tuottavat ja tarjoavat palvelut. *Rahoitus* puolestaan ilmaisee sen, kuka tai ketkä rahoittavat ja maksavat palvelut.

Liikenneministeriön selvityksen (L 23/97) mukaan tilaaja ja tuottaja on erotettava selvästi toisistaan myös Merenkululaitoksen sisällä. Tilaaja-tuottaja –mallin idean mukaan palvelujen tuottajista riippumaton tilaajayksikkö määrittää ensin palvelutarpeen, järjestää sitten avoimen tarjouskilpailun ja tilaa sitten palvelut siltä palveluntuottajalta, jonka tarjous on paras. Tilauksen voi saada valtion oma tai ulkopuolinen palveluntuotantoyksikkö. Päättäntävalta on koko prosessin ajan tilaajayksikön johdolla, joka valitsee parhaan palveluntuottajan ja tekee sen kanssa määräaikaisen sopimuksen palvelujen tuottamisesta. Malli edellyttää valistunutta virkamiesjohtamista sekä palvelujen tuotteistamista ja kehittyntä kustannuslaskentaa.

Valtion tehtävät poikkeavat mallissa perinteisestä. Tilaajan rooli on vähintään yhtä tärkeä kuin tuottajan rooli. Tilaaja asettaa laatukriteerit sekä seuraa ja arvioi niiden toteutumista. Tilaajan on omattava vähintään yhtä hyvä asiantuntemus kuin palvelun tuottajallakin. Menestyksellinen palvelujen tilaaminen edellyttää tilaajalta neuvotteluvoimaa ja tietotaitoa. Luonnollisesti tilaajan mahdollisuudet laatukriteerien asettamiseen riippuvat yhteysliikenteen luonteesta johtuen suurelta osin talousarviossa liikenteelle myönnetystä määrärahasta.

3.1. Saaristomeren yhteysliikenteen tilaajan sijoittuminen organisaatiossa

Yhteysliikennettä hoitavassa Saaristomeren merenkulkupiirissä ei tällä hetkellä ole selkeästi erillistä tilaaja-tuottaja –asetelmaa, vaan liikenteen järjestäminen hoituu merenkulkupiirin organisaation kokonaisvaltaisella sisäisellä yhteistyöllä.

Tulevaisuudessakin palvelun tilaajan ja liikenneneuvottelukunnan lienee järkevää jatkaa nyt hyväksi havaittua keskustelua liikenteen käytännön hoitamiseen liittyvistä seikoista. Yhteysliikenteen tuottamien vähäisten tulojen vuoksi palvelun tilaajan toimintavapautta rajoittaa käytännössä eniten valtion talousarviossa saariston yhteysliikenteelle osoitettu määräraha, jonka puitteissa tilaajan on pyrittävä varmistamaan laadukkaan ja tehokkaan yhteysalusliikenteen toteuttaminen.

Yhteysliikenteen tilaajana voinee käytännössä parhaiten toimia joko liikenneministeriö, Merenkululaitoksen keskushallinto (perustettava hallintovirasto) tai Saaristomeren merenkulkupiiri.

Tilaaajan tulee valittavasta sijainnistaan riippumatta pystyä riittävällä asiantuntemuksella tuntemaan tilaamansa palvelut. Yhteysliikenteen osalta tämä tarkoittaa ymmärrystä liikennöinnin erikoisolosuhteiden asettamia vaatimuksia liikennöitsijälle, palvelun käyttäjien mielipiteiden huomioimista ja myös muiden aiemmista kokemuksista saatujen oppien hyödyntämistä.

Ehdotetussa yhtenäisessä liikelaitosmallissa kilpailuttamiseen liittyvät palvelun tilaajan tehtävät suoritettaisiin liikenneministeriössä. Tämä edellyttäisi Saaristomeren merenkulkupiirissä nyt olevan yhteysliikenteen asiantuntemuksen osittaista siirtämistä ministeriölle. Liikenneministeriön tulee tässä tapauksessa noudattaa yhteysliikennepalveluiden tilauksessaan julkisista hankinnoista annettua lakia. Ehdotetussa mallissa yhteysalusten henkilöstö ja omistus eivät organisatorisesti muuttuisi nykyisestä tavasta toimia, vaan Saaristomeren merenkulkupiirin tuottamat yhteysaluspalveluiden rahoitus riippuisi liikenneministeriön kilpailuttaman tarjouskilpailun voittamisesta.

Merenkululaitoksen liikelaitostamisen mahdollisuuksista tehdyn selvityksen mukaan tilaaja-tuottaja –mallissa yhteysliikenteen palvelujen tilaajana toimisi Merenkululaitokseen sisällytettävä hallintovirasto. Myös tämä malli edellyttää Saaristomeren merenkulkupiirillä nykyisin olevan tietotaidon siirtämistä tilaajan osalta uudelle hallintovirastolle. Merenkululaitoksen liikelaitos-osio puolestaan toimisi yhteysliikennepalvelujen tuottajana, jolta hallintovirasto tilaisi palvelut, joista saatavilla korvauksilla liikelaitos rahoittaisi toimintansa yhteysliikenteen osalta. Hallintoviraston on sovellettava kilpailuttamisesta julkisista hankinnoista annetun lain mukaisia säännöksiä ja näin ollen on myös mahdollista, että Merenkululaitoksen liikelaitosyksikkö ei voittaisi tarjouskilpailua ja jäisi siis ilman rahoitusta toiminnalleen.

Kolmantena vaihtoehtona voisi olla palvelun tilaajan asemoiminen Saaristomeren merenkulkupiiriin, jossa on jo vuosikymmenten asiantuntemus yhteysliikenteen hoitamisesta. Tällöin tulee palvelun tuottajan olla kuitenkin riittävän erillään tilaajasta, jotta lainsäädännölliset ja kilpailun kannustamiseksi tarvittavat toiminnan läpinäkyvyyden edellytykset täyttyvät.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuodelta 1998 hallintopolitiikan suuntalinjoista todetaan tehtäviä ja toimivaltaa siirrettävän valtionhallinnossa alaspäin. Päätökset tulee tehdä lähellä kansalaisia alue- ja paikallishallinnon piirissä. Julkisten palvelujen kehittämisessä painotetaan asiakaskeskeisyyttä, valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. Päätösvaltaa siirretään sille tasolle, jossa palvelut tuotetaan. Palveluja kehitettäessä otetaan huomioon kunkin palvelun erityispiirteet ja asiakkaiden tarpeet. Yhteysliikenteen palvelujen tilaajan organisointi liikenneministeriöön ei tukisi mainittua valtioneuvoston linjausta. Samoin argumentein voidaan tarkastella myös tilaajan organisointia Merenkululaitoksen keskushallinnon ja Saaristomeren merenkulkupiirin välillä. Merenkulkupiirin kokemus yhteysliikenteen hoitamisesta korostaa sen asemaa asiantuntevimpana organisaationa yhteysliikenteen tilaajana. Riippuen palvelun tuottamiseen valittavasta mallista voidaan kuitenkin nähdä ongelmia palvelun tilaajan ja yhden kilpailussa mukana olevan tuottajan organisatorisesta läheisyydestä. Läheisyys luo siten korostetun velvollisuuden toiminnan läpinäkyvyyden ja ulkoisen luotettavuuden varmistamiseen.

4. Palvelun tuottajat

Tilaaaja-tuottaja –mallissa tuottajina voivat toimia julkisten organisaatioiden ohella myös yksityiset tahot. Tuottajan kannalta kilpailun myötä keskeiseksi tulevia seikkoja ovat toiminnan tehokkuus, kilpailukyky ja laatu. Tuottajaorganisaatiolle on tärkeää saada urakka ja sitä kautta toiminnalleen tulorahoitus. Keskeistä on myös hoitaa työ tehokkaasti ja laadukkaasti toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi ja uudessa tarjouskilpailussa menestymiseksi. Kilpailussa otetaan taloudellisten seikkojen lisäksi huomioon myös tuotantoyksikön kyvyt ja taidot tuottaa eniten yhteiskunnallista laatua. Kilpailun tarkoituksena on pakottaa tuotantoyksiköt jatkuvasti kehittämään toimintaa ja sen perusteita.

Kilpailutilanteessa palveluja tuottavalla yksiköllä on oltava riittävät tekniset ja hallinnolliset valmiudet kilpailuun. Yksiköllä on oltava:

- hinnoitteluväline: sen on kyettävä kustannuslaskennan avulla hinnoittelemaan palvelunsa kilpailukykyisiksi
- markkinointiväline: sen on kyettävä saamaan sopimuksia ja tulorahoitusta kustannuksiinsa
- voimavarojen sopeutumisväline: sen on kyettävä sopeuttamaan henkilö- ja muut voimavaransa kysynnän mukaan
- tuotekehitysväline: sen on pystyttävä kehittämään ja muuttamaan palvelujaan/tuotteitaan tilaajan ja asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi
- palkitsemisväline: sen on kyettävä palkitsemaan henkilöstöään onnistuneesta toiminnasta.

Edellä mainittuja valmiuksia voidaan pyrkiä saamaan Merenkululaitoksen yhteysliikenteen palveluja tuottavaan organisaatioon, mutta luonnollisimmin mainittuja valmiuksia voidaan olettaa löydettävän vapailla markkinoilla toimivasta osakeyhtiöstä. Näin ollen Merenkululaitoksen yhteysalusliikenteen organisointi erilliseksi valtionyhtiöksi voinee yksinkertaisimmin taata parhaat mahdollisuudet tarjouskilpailussa menestymiselle.

Merenkululaitoksen nykyinen yhteysalusliikennettä tuottava organisaatio joutuu kilpailemaan yksityisen sektorin palvelun tarjoajien kanssa yhteysliikenteen tuottamisesta järjestettävän kilpailun voitosta niin yhtenäisessä liikelaitosmallissa kuin myös tilaaja-tuottaja –malleissa. Kilpailuttamisessa menestyminen on kaikissa malleissa ratkaisevan tärkeää liikennettä tuottavalle organisaatiolle, sillä riippuahan kilpailun voitosta ko. yksikön saama rahoitus ja näin ollen myös edellytys toiminnan jatkamiselle. Siirtymävaiheessa on kilpailuttamisen muodoilla ja mahdollisesti sovittavilla tilapäisillä tukijärjestelyillä mahdollisuus helpottaa nykyisen yhteysalusyksikön valmistumista täysin avoimeen kilpailutilanteeseen.

Julkishallinnon useilta eri sektoreilta saatujen kokemusten mukaisesti juuri kilpailu on merkittävin keino aikaansaada kustannustason laskua palveluiden tuottamisessa. Edellytyksenä kilpailuttamiselle on nykyisen yhteysliikenteen tilaaja ja tuottajan

eriyttäminen Merenkululaitoksen organisaation sisällä tai niiden muunlainen organisaattorinen eriyttäminen.

Palvelun tuottajan hallinnollisella eriyttämisellä tuskin sinänsä syntyy ratkaisevassa määrin toiminnan tehostumista. Mikäli Merenkululaitos tai muut asiasta päättävät tahot eivät katso mahdolliseksi yhteysliikenteen palveluiden avaamista kilpailulle, on tällöin myös kyseenalaistettava muutosten tarpeellisuus palvelutuotannon organisoimisessa.

Todellisen kilpailutilanteen syntyminen yhteysliikennepalvelujen tuottamiseen ei ole päivänselvää, sillä toiminta edellyttää merkittäviä investointeja. Mm. tästä johtuen on palvelujen tuottamisen avaaminen kilpailulle suoritettava harkiten ja samalla pyrittävä mahdollisimman suotuisten ja tasapuolisten olosuhteiden luomiseen myös alalle mahdollisesti pyrkiville uusille yrittäjille.

4.1. Valtion organisaatio palvelun tuottajana

Yhteysliikenteen hoitamisen kilpailuttaminen luo valtion nykyiselle ja uudellekin organisaatiolle uuden toimintaympäristön. Organisaation saama rahoitus ei ole itsestään selvyyttä, vaan turvatakseen toimintansa sen tulee myös menestyä tarjouskilpailussa. Mikäli organisaatio menettää runsaasti tuottamia palveluja eli yhteysliikenteen linjoja muille tahoille, joutuu se väistämättä supistamaan toimintaansa ja mahdollisesti myös irtisanomaan henkilökuntaansa. Pätevälle henkilöstölle kuitenkin saattaa löytyä varsin helpostikin työmahdollisuuksia tarjouskilpailun voittaneista yrityksistä. Ensivaiheessa Merenkululaitoksen yhteysliikenteen yksikköä organisoitaessa saatetaan joutua tekemään henkilöstöpolitiikasta riippuvia siirtoja yksiköstä toiseen Merenkululaitoksen sisällä.

Sen sijaan kilpailussa hävinneen organisaation toimintamahdollisuudet ovat varsin rajalliset uuden tarjouskilpailun järjestämiseen asti. Vasta voittamalla uuden tarjouskilpailun on organisaatiolla jälleen mahdollisuus täysipainoisen toiminnan jatkamiseen.

4.2. Hinnoittelu

Yhteysliikennettä voidaan tuottaa myös yksityisen tuotannon kautta ostopalvelutoiminnalla. Mikäli sopimukset tehdään kilpailuttamatta palveluntuottajia, ei toiminnassa tällöinkään ole taloudellisia kannustimia pyrkiä tehokkuuteen. Jos palvelu on etukäteen hinnoiteltu ilman kilpailua, hinnoittelussa voi olla ilmaa ja palvelun tarjoaja yhteiskunnan kannalta ulkoisesti tehoton. Myöskään jälkikäteen tapahtuva hinnanmääritys ei kannusta organisaatiota tehokkuuteen. Mikäli toiminnan rahoittaja ei luo kannustimia taloudelliselle toiminnalle, on mahdollista, että tuottava organisaatio alkaa ajaa omia intressejään ulkoisen tehokkuuden kustannuksella.

Tilaaja-tuottaja –mallin toimivuuden kannalta on ehdottoman keskeistä tuotantoyksiköiden taloudellinen itsenäisyys ja vastuullisuus. Esimerkiksi Merenkululaitoksen si-

säisten hallinto- ym. palveluiden maksullisuus laitoksen omalle kilpailuun osallistuvalla yksiköllä on edellytyksenä palveluntuottajien väliselle puhtaalle kilpailulle. Merenkululaitoksen oman yhteysliikenneyksikön tulee tuottaja-asemassa toimia taloudellisesti täysin vapailla markkinoilla, puhtaasti palvelusopimukseen perustuvilla ehdoilla. Mikäli Merenkululaitoksen oma palveluntuottajayksikkö saa taloudellista subventointia esimerkiksi vastikkeettomien kirjanpitopalveluiden muodossa, tulee tämä varmasti osaltaan lisäämään ennakoluuloja tilaajan tarjouskilpailun todellisesta luonteesta ja vähentämään ulkopuolisten mahdollisuuksia kilpailun tosiasialliseen voittoon.

Suoritettaessa selkeä yhteysliikenteen tuottajan eriyttäminen Merenkululaitoksen sisällä, tulee kaikkien ns. hallintopalvelujen ja muiden aiemmalta taustaorganisaatiolta hankittavien hyödykkeiden olla todelliseen taloudelliseen kustannukseen perustuvia menoeriä uudelle organisaatiolle. Uuden organisaation tulee voida itsenäisesti harkita näiden palvelujen hankinta, toisin sanoen se ei ole velvollinen esimerkiksi kirjanpitopalveluiden hankkimiseen korvausta vastaan Merenkululaitokselta, vaan se voi tuottaa ne itse tai hankkia ne vapailta markkinoilta.

4.3. Palvelusopimus

Sopimustoiminta kuuluu olennaisena osana tilaaja-tuottaja –malliin. Palvelusopimuksen osapuolina ovat palvelujen järjestäjä eli tilaaja ja palvelujen tuottaja. Tilaaja valitsee tarjousten perusteella parhaan tuottajan, jonka kanssa tehdään sopimus. Palvelusopimus toimii parhaimmillaan merkittävänä toiminnan ohjauksen ja tehokkuuden lisäämisen välineenä. Sen avulla palvelujen tilaaja joutuu määrittämään tarkasti palvelutarpeet ja tavoiteltavan laatutason. Tuottajan menestys puolestaan riippuu sen kyvystä tuottaa toivotut palvelut määritellyn laatutason mukaan mahdollisimman tehokkaasti.

Sopimuksessa sovittavia asioita ovat mm. tilaajan ja tuottajan välinen suhde sekä palvelutuotannon ehdot ja järjestelyt. Tärkeimpänä sopimustoiminnan tavoitteena on kilpailun edistäminen. Yksityisillä on tavallisesti voimakkaampi taloudellinen motivaatio tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Sopimustoiminta saattaa edistää myös henkilökohtaista osakkuutta, voimakkaampaa profiloitumista ja vähentynyttä laitossuutta. Kilpailun avulla avataan markkinoita yksityisille yrittäjille ja samalla myös kannustetaan julkisia tuottajia entistä tehokkaampaan tuotantoon.

Yhteysliikenteen palvelusopimuksessa tulee luonnollisesti sopia saariston vakituisten asukkaiden perusyhteyksien turvaamisesta riittävällä tasolla. Sopimusta solmittaessa olisi huomattava myös yrittäjän tarve ja halukkuus oman toimintansa kehittämiseen ja mahdollisten oheispalveluiden tuottamiseen yhteysliikenteen hoidon ohella. Näin ollen perusreittien hoitamisen lisäksi tapahtuvat palvelut aluksilla ja niiden reiteissä voitaneen jättää yrittäjän harkintaan. Muualla tässä selvityksessä mainittu ihmisten mielikuva julkisen sektorin tuotannon heikkoudesta verrattuna yksityiseen saattaa myös muuttua uuden tuotantomallin myötä. Mikäli palvelun tuottajalle jätetään verraten runsaasti mahdollisuuksia oheispalveluiden, markkinoinnin ja jopa perusreit-

töä täydentävien pysähdyspaikkojen tms. suhteen, saatetaan ainakin kesäkaudella nähdä nykyistä monipuolisempaa vuorovaikutusta yhteysalusten ja paikallisten olosuhteiden luomien mahdollisuuksien välillä. Kesäkauden ulkopuolella matkailijamäärät ovat huomattavasti pienemmät, joten on oletettavaa yhteysliikenteen tuolloin typistyvän palvelusopimuksessa määriteltuihin minimireitteihin. Lisääntyneet yhteysalusten käyttömahdollisuudet ja erityisesti kesäisin mahdollisesti järjestettävät ylimääräiset maksulliset palvelut voivat soveliaan yrittäjähengen kanssa yhdessä saada aikaan toivottua muutosta myös liikennepalvelujen kustannuspuolella.

5. Alusten omistus

5.1. Nykyiset yhteysalukset

Yhteysliikenteeseen käytettävien alusten tulee olla ominaisuuksiltaan kelpollisia liikennöintiin myös vaativissa olosuhteissa. Aluksiin on sidottuna runsaasti pääomaa ja alusten hankintaa voidaan pitää suurena investointina. Investoinnin vaatimasta rahamäärästä johtuen on varsin epätodennäköistä saada alalle uusia yrittäjiä, jotka olisivat valmiita palvelujen tuottamiseen uudella, toimintaan varta vasten hankitulla kalustolla. Merenkulkulaitoksen nykyisten yhteysalusten omistuksella on siis uudessa tilanteessa merkittävä vaikutus markkinatilanteeseen ja uusien yrittäjien mahdollisuuksiin osallistua yhteysliikenteen kilpailuttamiseen.

Iso-Britanniassa on rautatieliikenteen palveluja kilpailutettaessa päädytty ratkaisuun, jossa liikennettä hoitava yrittäjä tuottaa henkilöliikennepalveluita sopimuksen voimassaoloajan. Sopimusaika on riittävän pitkä, jotta yrittäjä uskaltaisi tehdä investointeja. Liikennettä hoitavat yhtiöt vuokraavat liikkuvan kaluston puolestaan kolmelta vuokrausyritykseltä, jotka omistavat käytännössä koko rautatiekaluston. Malli saattaisi yhteysliikenteen erityispiirteet huomioon ottaen soveltua myös yhteysalusten omistukseen.

Aluspankki

Alalle pyrkivien uusien yrittäjien kannalta parhaimpana vaihtoehtona voitaneen pitää mahdollisuutta alusten vuokraamiseen kaikille yhtäläisin ehdoin esimerkiksi perustettavalta aluspankilta. Vaihtoehdossa ei uuden yrittäjän tarvitsisi sitoa huomattavia summia kaluston hankintaan. Ongelmaksi muodostuu tällöin alusten omistus. Mikäli omistus järjestettäisiin Merenkulkulaitoksen organisaatioon tai mahdollisesti erillisenä osakeyhtiönä toimivaan aluspankkiin, vaatii vuokraustoiminnan hoitaminen erillistä henkilöstöä itse vuokraamisen lisäksi alusten vuokrasopimusten mukaisen huollon ja muiden velvoitteiden tarkastamiseen. Vuokratuloilla olisi katettava toimintaan sidotun henkilöstön kustannusten lisäksi myös mahdollisesti vuokraamatta jäävien alusten ylläpitoon tarvittava huolto, vaikka alusten huolto muutoin kuuluisikin alusten vuokralle ottajan velvollisuuksiin. Vuokrattaessa aluksia yrittäjille tulee vuokrassa huomi-

oida myös tarve korjaus- ja uusinvestointeihin. Mahdollisimman toimivan kilpailutilanteen saavuttamiseksi tulisi aluksista perittävän vuokran määräytyä markkinaehtoisesti.

Mallina aluspankki mahdollistaisi myös valtion hallitun siirtymisen pois alusten omistajan roolista ja mahdollistaisi pitkäjänteisen suunnittelun yksityisen sektorin toimijoille uusien alusinvestointien suorittamiseksi. Vuonna 2000 suoritettavia uusinvestointeja lukuun ottamatta seuraava yhteysaluksen hankinta tulee ajankohtaiseksi vuonna 2005 ja sitä seuraavan vuonna 2010. Nykyisten yhteysalusten käyttöiän päättymisen myötä tapahtuva siirtyminen yksityisten omistamilla aluksilla tapahtuvaan yhteysliikenteeseen jaksottaisi omistussuhteiden muuttumisen 13 vuoden pituiselle jaksolle vuosina 2005 – 2018. Markkinoiden toimivuudesta riippuen tätä jaksoa olisi luonnollisesti mahdollisuus lyhentää myymällä aluksia jo ennen käyttöiän päättymistä. Aluspankki vähentäisi potentiaalisten tuottajien riskiä käyttämättä jäävästä aluskapasiteetista ja toisaalta ylläpitäisi olemassa olevien alusten käyttöasteen korkeana. Aluspankkiin liittyvänä mahdollisuutena voidaan pitää aluspankille annettavaa yhteysalusten myyntivaltuutusta. Palvelun tuottajilla olisi esimerkiksi tarjouskilpailun yhteydessä mahdollisuus antaa tarjous aluksen ostamisesta. Mihinkään pakkomyyntiin pankin ei kuitenkaan tulisi ryhtyä, vaan omistusoikeuden siirtymisen edellytyksenä tulisi olla aluksesta saatava käypä hinta.

Osakeyhtiö

Toisena mahdollisuutena voidaan pitää kaikkien Merenkululaitoksen lauttojen omistuksen siirtämistä perustettavalle osakeyhtiölle. Mallissa Merenkululaitoksen organisaatiosta poistuu lauttojen omistukseen sidottu henkilöstö ja samalla tilaajan ja tuottajan välille tulee selkeä erottelu palvelun tilaajan ollessa täysin eriytynyt tuottajista henkilöstön ja myös kaluston osalta. Toisaalta yhteysliikennepalvelujen tuottamisessa tarvittavan mittavan kaluston siirtyminen kokonaisuudessaan yhden palvelujen tuottamisesta kilpailevan organisaation omistukseen lisää riskiä käytännössä yhden tuottajan monopolin syntymiselle. Yhtiöllä on luonnollisesti myös mahdollisuus luopua alusten omistuksesta, joten yhteysliikenteeseen kelvollisten alusten omistuspohjan laajentuminen on toisaalta mahdollista myös alusten luovutusten kautta. Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä yhtiön velvollisuudesta alusten vuokraamiseen muille yrittäjille, vaikka menettelyä voidaankin pitää vapailla markkinoilla toimivalle yritykselle vieraana.

Osakeyhtiö joutuu toimimaan normaalien liiketaloudellisten periaatteiden vallitessa, joten mikäli se ei saa tuotettavakseen kaikkia yhteysliikenteen reittejä on yhtiön kannalta järkevämpää vuokrata alukset ulkopuolisille kuin pitää niitä tuottamattomina seisomassa. Näin ollen myös aluksia omistamattomilla tahoilla voidaan katsoa olevan mahdollisuus osallistua yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseen, sillä liikenteeseen soveliaita aluksia on tätä mahdollisuutta käyttäen saatavilla vuokralle. Mallin toimiminen käytännössä edellyttää sitä, että liikennettä kilpailutettaessa ei palvelun tarjoamisesta halukkaan edellytetä olevan velvollinen yksilöimään palvelun tuottamiseen käyttämänsä kalustoa vielä tarjouksessa. Tämä puolestaan saattaa aiheuttaa yleistä epävarmuutta sidosryhmissä sekä palvelun tilaajassa saatavan palvelun laadusta. Vapaan kilpailun periaatteiden mukaista ei ole vaatia alusten vuokraamista perustet-

tavalta osakeyhtiöltä. Sen sijaan tarjouspyynnössä voidaan edellyttää tiettyjen yleisten luokitusvaatimusten täyttävien alusten käyttämistä.

5.1.1. Tielaitoksen lautta-alukset

Tielaitoksen lautta-aluksia ovat lyhyet ja suuriliikenteiset lautta-alukset välillä Parainen – Nauvo ja Nauvo – Korppoo sekä lautta-alusyhteydet väleillä Korppoo – Houtskari, Korppoo – Norrskata ja lauttayhteys Hailuotoon.

Kyseisten lauttojen ominaisuuksien, reittien ja kuljetuskapasiteetin ollessa varsin lähellä Merenkululaitoksen yhteysliikenteen aluksia voidaan niiden siirrolla Merenkululaitokselle muodostaa suurempi samankaltaista liikennettä hoitava yksikkö. Näin ollen lossien ja losseiksi mahdollisesti muutettavien lyhyiden suuriliikenteisten lautta-alusten hoito jäisi tielaitokselle ja muu, varustamotoiminnan osaamista edellyttävä yhteysalusliikenne keskittyisi Merenkululaitoksen organisaatioon.

Selvityksessä lautta-alusten ja yhteysalusliikenteen hallinnon kehittämisestä Saarisomerella on pidetty eräänä vaihtoehtona tielaitoksen toimimista tilaajana. Toisaalla nyt käsillä olevassa selvityksessä on perusteltu yhteysliikenteen tilaajan sijoittumista. Mikäli tielaitoksen lautta-alusten yhteydet siirretään Merenkululaitokselle tulisi yhteysliikenteen hoitamisen ja alusten omistuksen olla sopeutettavissa Merenkululaitoksen yhteysliikenteen hoitamiseksi valittavaan malliin.

6. Valtion liikelaitokset ja valtionyhtiöt

6.1. Valtion liikelaitos

Nykyisin valtion liikelaitoksia perustettaessa säädetään kutakin tapausta varten erillinen liikelaitoskohtainen laki, jossa annetaan säännökset laitoksen perustamisesta ja sen erityispiirteistä. Liikelaitoskohtaisessa laissa myös yleensä säädetään, että liikelaitoksen toimintaan on sovellettava valtion liikelaitoksista annettua lakia, joka toimii kaikkien valtion liikelaitosten toimintaa ohjaavana yleislakina.

Luomalla uusi organisaatiomuoto, valtion liikelaitos, on pyritty liikelaitosten palvelu- ja hintakilpailukyvyyn parantamiseen, yhteiskuntapoliittisen ohjauksen selkeyttämiseen, liikelaitosten oman vastuun ja johtamistehtävän korostamiseen sekä liiketaloudellisten periaatteiden aikaisempaa laajempaan hyväksikäyttöön toiminnan suuntaamisessa. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Valtion talousarviossa liikelaitokset näkyvät lähinnä silloin, jos peruspääomaan korotetaan, myönnetään laina liikelaitokselle valtion varoista tai myönnetään määräraha asetettujen palvelutavoitteiden saavuttamiseksi. Viimemainittu kohta korostuisi erityisesti saariston yhteysalusliikenteen kohdalla. Muutoin liikelaitokset jätetään valtion talousarvion ulkopuolelle.

Liikelaitos harjoittaa tulosvastuullisesti liiketoimintaa eduskunnan määrittelemällä toimialalla, johon se on myös sidottu. Liikelaitos vastaa toiminnastaan, taloudestaan ja organisaatiostaan ja sitä ohjataan palvelu- ja tulostavoitteilla. Toimintaan vaikuttavat eduskunnan ja valtioneuvoston asettamat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet sekä liikelatoudelliset periaatteet. Toisaalta liikelaitokset hoitavat myös taloudellisesti kannattamattomia, mutta yhteiskunnallisesti tärkeitä palvelutehtäviä. Yhteysliikenteen perustuessa näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa suurelta osin valtion tukitoimiin, on selvää että liikelaitosmallissa määräraharatkaisujen lisäksi yhteysliikenteelle asetetut palvelutavoitteet vaikuttavat ratkaisevasti loppukäyttäjälle tarjottaviin palveluihin.

Valtion liikelaitoksen menot voidaan rahoittaa toiminnasta saaduilla tuloilla, lainoilla, liikelaitoksella lainaehdoin myönnettyillä määrärahoilla tai peruspääomaa korottavilla määrärahoilla. Päättävalta tuottamistaan palveluista ja niiden hinnoista on liikelaitoksella, jollei laitospolisessa laissa toisin säädetä. Valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha korvauksen myöntämiseen liikelaitokselle määrätyn tehtävän suorittamiseksi sekä asetettujen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden saavuttamiseksi. Liikelaitos hoitaa tässä tapauksessa asianomaisen tehtävän myönnetyn korvauksen ja tehtävästä saatavien muiden tulojen sekä tarvittaessa muista tehtävistä syntyvän ylijäämän rajoissa. Liikelaitoksella on oma rahatoimi ja liikelaitoksen rahavarojen säilyttämisestä ja hoitamisesta sekä maksuliikkeestä antaa valtiovarainministeriö tarkempia määräyksiä, kirjanpidosta taas valtiokonttori. Liikelaitoksen tilinpäätöksen vahvistaa valtioneuvosto.

Liikelaitokset ovat vastaavia palveluja tuottavia yksityisiä yrityksiä turvatummassa kilpailuasemassa. Osa valtion liikelaitoksista onkin muutettu valtionyhtiöiksi, jotta toiminta voidaan pitää kilpailulainsäädännön asettamien rajoitusten mukaisena.

Merenkulkulaitoksen liikelaitostamisen edellytyksiä koskevassa selvityksessä esitetty yhtenäinen liikelaitosmalli ei vaikuttaisi tuovan merkittäviä muutoksia yhteysliikenteen hoitamiseen, ellei kilpailua saada syntymään tai sille anneta mahdollisuuksia vaikuttaa palveluiden tuottamiseen. Ehdotuksen mukaisesti liikenneministeriön tila- tessa ja liikelaitoksena toimivan Merenkulkulaitoksen tuottaessa yhteysliikenteen palvelut, voidaan varsinaisten kustannussäästöjen syntyminen kyseenalaistaa. Liikelaitoksen pyrkiessä tulokselliseen toimintaan, ei sillä varsinaisesti ole kannustimia ryhtyä palvelutuotannon toiminnan järkevöittämiseen, jos se ainoana kilpailijana saa varmuudella liikenneministeriön ostamat yhteysalusliikenteen palvelut tuotettavakseen. Vasta todellinen uhka jonkin ulkopuolisen tahon mahdollisuudesta saada ko. palvelut hoidettavakseen tuo kannustimen omankin toiminnan rationalisointiin. Mainitut näkökohdat soveltuvat myös tilanteeseen, jossa liikelaitoksena toimivan Merenkulkulaitoksen hallintovirasto tilaa kilpailuttamatta tai vain näennäisellä kilpailulla yhteysliikenteen palvelut Merenkulkulaitoksen liikelaitosyksiköltä. Näin ollen vasta suotuisten kilpailuolosuhteiden luominen ja riittävän harkittu yhteysliikenteen kilpailuttaminen saattavat saada aikaan selkeää kustannustason laskua.

6.2. Valtionyhtiö

Valtio on ryhtynyt yrittäjäksi usein jostakin erityisestä syystä, esimerkiksi itsenäisen kansallisen tuotannon turvaamiseksi tai aluepoliittisen kehityksen tasapainottamiseksi. Matti Myrsky on teoksessaan Valtiontalousoikeus todennut valtion liikelaitosten olevan kiinteämmin eduskunnan ja valtioneuvoston ohjauksessa. Hän pitää liikelaitosmuotoa osakeyhtiömuotoa soveltuvampana toimintaan, jolle halutaan asettaa yhteiskunnallisia velvoitteita tai toiminta- ja palvelutavoitteita. Saaristomeren yhteysliikenteen ollessa varsin selvästi palveluja tuottavaa toimintaa, joka suurimmalta osin rahoitetaan joka tapauksessa valtion varoista ja toteutetaan tilaajan kanssa sovitulla sopimuksella, ei valtionyhtiön käyttämiselle organisaatiomuotona voida tämän vuoksi kuitenkaan nähdä erityistä estettä. Palvelun käyttäjälle tarjottavat palvelut ovat joka tapauksessa varsin suurelta osin riippuvaisia tilaajan käytössä olevista määrärahoista.

Eduskunta päättää valtionyhtiöille myönnettävistä määrärahoista. Niinpä esimerkiksi yleensä osakepääoman korotus, osakkeiden lunastus ja osto vaativat talousarviossa tarkoitukseen osoitettua määrärahaa. Valtion omistus ja vaikutusvalta valtionyhtiöissä toteutuu valtion omistamien osakkeiden välityksellä ja näin ollen valtion asema yhtiöissä on sama kuin osake-enemmistön omistajan asema yleensäkin.

Osakeyhtiön tuloiksi kirjataan tilaajan kanssa tehdyn palvelusopimuksen hinta, josta saatavilla tuloilla yhtiön tulee pystyä kannattavasti hoitamaan sovittu osa yhteysliikenteestä. Tehtävästä sopimuksesta riippuen yhtiön tuloja saattavat lisätä sille mahdollisesti tuloutettavat lipputulot. Tämä on kuitenkin riippuvainen valittavasta kilpailuttamisen mallista. Näin ollen yhteysliikenteen kokonaisuutena tarkastellen mitätön kannattavuusprosentti ei sinänsä aiheuta periaatteellisia ongelmia palvelusopimukseen perustuvaa liikennettä hoitavalle osakeyhtiölle.

Osakeyhtiömallin etuna voidaan nähdä myös joustavuus tulevaisuuden toimintaympäristöön soveltumisessa. Mikäli tilaaja-tuottaja –mallin käytöllä saadaan aikaan kilpailua palveluntuottajien välille, saatetaan valtion irtautuminen palveluntuottajan roolista puhtaasti tilaajaksi nähdä eräänä mahdollisuutena. Osakeyhtiömalli mahdollistaa myös ensivaiheessa perustettavan osakeyhtiön omistuspohjan laajentamisen halukkaille tahoille, jollaisina saatetaan tulevaisuudessa nähdä yhtiön omat työntekijät, saariston yrittäjät, muut varustamot ja jopa alueen kunnat. Parhaimpana ratkaisuna luonnollisesti voidaan pitää kehitystä, jossa jotkin alueen toimijat ryhtyvät kilpailemaan yhteysliikenteen palveluntuottajan roolista. Tähän vaikuttaa merkittävällä tavalla suoritettavan kilpailuttamisen käytännön malli ja sen suomat tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille kilpailuun osallistuville.

6.3. Mahdollisesti perustettavan yhtiön omistus

Mikäli yhteysliikenteen organisoinnissa päädytään tilaaja-tuottaja –malliin, olisi kilpailun luomisen ja ulkopuolisten tahojen kiinnostuksen lisäämiseksi asianmukaista tilaajan ja perustettavan tahon riittävän selvä erillisyys. Mikäli päädytään osakeyhtiön perustamiseen on kyseessä tilaajana toimivasta tahosta juridisesti täysin itsenäinen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö.

Yhtiö kilpailisi yhteysliikennepalvelujen tuottamisesta vapailla markkinoilla toimivien yrittäjien tavoin. Perustettavan yhtiön osakkeiden omistuksen ollessa ainakin aluksi joka tapauksessa valtiolla, olisi harkittava osakkeiden tuomien oikeuksien käyttämistä yhtiössä muun kuin Merenkululaitoksen toimesta. Soveliaana vaihtoehtona voidaan nähdä tässä tapauksessa liikenneministeriö. Osakeomistus ei tarkoita aktiivista osallistumista yrityksen jokapäiväiseen toimintaan, vaan ainoastaan osakkeenomistajan oikeuksien käyttämistä yhtiökokouksissa. Yhtiön toiminnasta vastaa yhtiön hallitus ja sen valitsema toimitusjohtaja. Omistukseen perustuvien oikeuksien ja tilaajan eriyttämisellä lisättäisiin ulkopuolisten uskoa tilaajan tekemän hankintaratkaisun itsenäisyyteen ja puolueettomuuteen.

7. Julkiset hankinnat ja tarjouskilpailu

7.1. Julkiset hankinnat

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä muiden julkisyhteisöjen tavara- ja palveluhankintoja sekä urakalla teettämistä. Laajemmassa mielessä käsitteen piiriin luetaan myös julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhteisöjen hankinnat.

Julkinen sana ja äänestäjät tarkastelevat erityisen tarkasti hankintoja kuten muitakin valtion tai kuntien verovarilla rahoitettuja toimintoja. Kun ennen kaikkea julkisessa hallinnossa pätee vanha sanonta ”niin on, jos siltä näyttää”, on hankintojenkin suorittamisessa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että menettelyt ja lopputulos läpäisevät miltä taholta tahansa tulevan jälkikäteisen arvostelun.

Hallituksen esityksessä (HE 154/1992) todetaan julkisten hankintojen olleen aiemmin puutteellisesti kilpailtuja. Tämä tilanne lienee osaltaan kasvattanut julkisen sektorin menoja. Kilpailun lisääminen on omiaan aikaansaamaan tehokkuutta ja luomaan säästöjä. Myös yrittäjien taloudellinen ahdinko on hallituksen esityksen mukaan voimistanut vaatimuksia säännellä julkisia hankintoja yhtenäisellä tavalla yrittäjien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi.

Laki julkisista hankinnoista (23.12.1992/1505) pyrkii saamaan aikaan kilpailua suoritettavista hankinnoista sekä turvaamaan tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Lain tarkoittamina hankintayksikköinä pidetään mm. valtion viranomaisia, julkishallintoon kuuluvaksi katsottavia viranomaisia, valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisia liikelaitoksia sekä mitä tahansa hankinnan tekijää, mikäli jokin mainituista tahoista myöntää hankintaa varten tukea yli ½ hankinnan arvosta. Oikeustapauksessa KHO 1997:62 todettiin merenkulkuhallituksen päätökseen jäämurtajien helikopteripalveluhankinnasta sovellettavan lakia julkisista hankinnoista. Tapauksessa todettiin, ettei merenkulkuhallitus ollut ko. hankinnassa mene-

tellyt lain edellyttämällä , tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaavalla tavalla.

Laki julkisista hankinnoista koskee kaikkia hankintoja, myös arvollisesti ns. kynnysarvojen alle jääviä. Tarjouskilpailu on pääsääntöisesti aina järjestettävä, joskin sen muoto on kynnysarvoja pienemmissä hankinnoissa vapaammin valittavissa. Kynnysarvoksi ajalle 4.1.2000 – 31.12.2001 on palveluiden osalta vahvistettu 1.189.146 mk eli 200.000 euroa. Ennakoilmoitukseen velvoittavan hankinnan raja on 4.459.298 mk eli 750.000 euroa. Tarjouskilpailussa on aina kiinnitettävä huomiota ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun.

Hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinnasta on joko ilmoitettava tai pyydetty riittävä määrä tarjouksia. Mikäli hankinta annetaan toisen tehtäväksi, on asetettava ehdoksi, että hankinnan tekijä osaltaan noudattaa laissa julkisista hankinnoista annettuja määräyksiä. Hankinta tulee tehdä mahdollisimman edullisesti. Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.

Mikäli hankinta suoritetaan lain vastaisella menettelyllä saattaa siitä seurata ehdokkaalle, tarjoajalle tai toimittajalle suoritettava vahingonkorvaus. Lisäksi kilpailuvirasto voi hakemuksesta poistaa hankintapäätöksen tai mahdollisesti määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

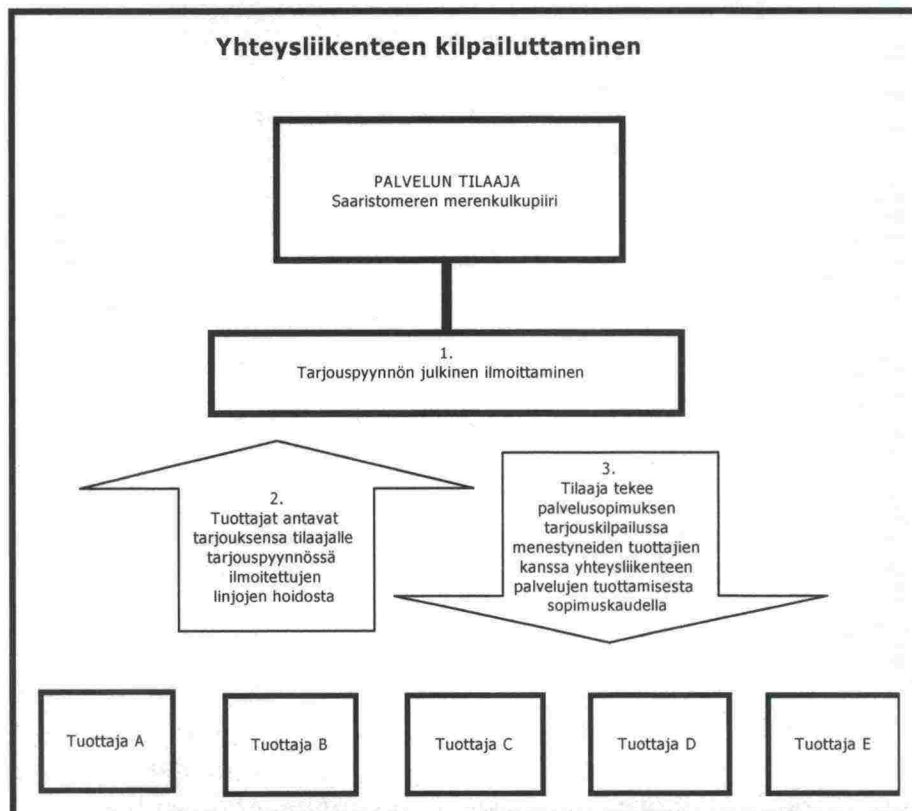
Asetus kynnysarvot ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (29.5.1998/381) soveltuu sen 4 §:n mukaan peruspalvelutoimintoihin, mm. meri- tai sisävesisataman ylläpitoon tai muiden terminaali- ja palvelujen tarjoamiseen ilma-, meri- tai sisävesiliikenteen harjoittajille sekä rautateitse, raitioteitse, johdinautolla, linja-autolla tai metrolla tapahtuvaan kuljetuspalvelujen tarjoamiseen. Mainitun pykälän 3 momentin mukaisesti asetusta sovelletaan yksikköön, joka tarjoaa kuljetuspalveluja viranomaisten toiminnalle asettamien ehtojen mukaisesti. Ehdot voivat koskea muun muassa liikennöitäviä linjoja, käytettävissä olevia liikennevälineitä ja vuorotiheyttä.

Asetuksen 4 §:n 1 momentissa määritellään peruspalvelutoimintojen kuljetuspalveluiksi rautateitse, raitioteitse, johdinautolla, linja-autolla tai metrolla tapahtuvat julkiset kuljetuspalvelut. Näihin ei siis sisälly meriliikenteen tapahtuvat kuljetuspalvelut, jollaisiksi yhteysliikennekin voidaan katsoa. Määriteltyjen peruspalvelutoimintojen alaa rajaavat pykälän 2-4 momentit. Erityisesti kolmannen momentin voidaan katsoa koskevan nyt käsiteltävänä olevaa aihetta. Momentin mukaisesti asetusta tulee soveltaa yksikköön, joka tarjoaa kuljetuspalveluita viranomaisen toiminnalle asettamien ehtojen mukaisesti. Vaikka yhteysliikennettä suoritetaan viranomaisen ehtojen mukaisesti, tulee 3 momentti nähdä kuitenkin soveltamisalaa rajoittavana säädöksenä eikä se voine näin ollen avata asetuksen soveltamiseen mahdollisuutta vastoin 4 § 1 momentin kohdassa 4 suoritettua kuljetuspalveluiden määritelmällistä rajausta. Näin ollen asetus kynnysarvot ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ei sovellu yhteysliikenteen tuottamiseksi suoritettavaan tarjouskilpailuun.

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (29.5.1998/380) velvoittaa hankintayksikön noudattamaan asetuksessa tarkennettua menettelyä hankkiessaan tiettyjä tavaroita tai palveluja. Vesiliikenteen palvelut kuuluvat asetuksen liitteessä B mainittuihin toissijaisiin palveluihin, joten niistä ei tarvitse julkaista ennakkoilmoitusta, vaan hankintamenettelyyn sovelletaan vain asetuksen 3 §:n 2 momentissa määriteltyä jälki-ilmoitusta ja teknisiä erittelyjä koskevia säännöksiä. Hankintayksikön on lähetettävä 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä jälki-ilmoitus.

Toimittaessa tilaaja-tuottaja –mallin mukaisesti tulee tilaajan huomioida toiminnassaan kynnysarvoista ja erillisten asetusten soveltuvuudesta riippumatta yleislakina soveltuva laki julkisista hankinnoista. Luonnollisesti omalta osaltaan toimintaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet. Julkisen luotettavuuden ja yhteysliikenteen hoitamisesta kiinnostuneiden yrittäjien mahdollisuuksien parantamiseksi toiminnassa on siis pyrittävä avoimuuteen ja riittävän selvään läpinäkyvyyteen Merenkululaitoksen yhteysliikenteeseen liittyvän toiminnan organisoinnissa.

7.2. Tarjouskilpailu ja kilpailuttaminen



Nykyisistä yhteysliikenteen reiteistä 12 on ympärivuotisia. Kilpailuttamisen mallissa keskitytään näiden reittien kilpailuttamisen mahdollisuuksiin, mutta kesäisin ajettavien reittien lisääminen tarjouskierroksiin ei merkittävästi muuta nyt esitettävää kokonaisuutta.

Kilpailuttamisessa olennaiseksi nousee tarjouspyynnössä edellytettävä tuotettavien linjojen määrä sekä ajallinen kesto. Mikäli linjan voittanut yrittäjä voi olla varma vain vuoden pituisesta toiminnastaan linjalla, voi tällä olla kyseenalaisia vaikutuksia hänen sitoutuneisuuteensa juuri kyseisen linjan kehittämiseen ja erityistarpeiden huomioon ottamiseen. Toisaalta huomattavan pitkä sopimuskausi stabiloi tilanteen pitkäksi aikaa ja saattaa vähentää kilpailun kautta saatavaa taloudellista hyötyä sulkemalla tarjouskilpailun hävinneet yrittäjät pitkäksi aikaa osallistumismahdollisuuksien ulkopuolelle.

Yhteysliikenteen linjoja voidaan kilpailuttaa yksi kerrallaan, kaikki samassa tai sopivaksi katsottuina linjaryhminä. Tarjouspyynnössä voidaan antaa yrittäjille mahdollisuus myös itse valikoida linjat, joista nämä ovat halukkaita kilpailemaan.

Kaikkien linjojen yksittäinen ja vuosittain tapahtuva kilpailuttaminen tuo mukanaan runsaasti työtä sekä palvelun tilaajalle että sen tuottamisesta kiinnostuneille tahoille. Kilpailuttaminen samanaikaisesti linjaryhmittäin puolestaan vähentäisi työn määrää, mutta olisi kilpailuttamisessa hävinneille yrittäjille kohtalokas, elleivät nämä pystyisi hankkimaan muualta tuloja. Eräänä vaihtoehtona voidaan pitää neljän linjan muodostamien linjaryhmien kilpailuttamista vuoden välein, sopimusjakson ollessa kolme vuotta. Näin muodostuisi kokonaisuus, jossa linjat avataan vaihteittain kolmen vuoden jaksossa kilpailulle. Sopimuksessa määritelty kolmen vuoden tuotantoaika mahdollistaisi yrittäjän motivoitumisen toimintansa kehittämiseen, mutta joka kolmas vuosi tapahtuva kilpailu varmistaisi myös tarpeen jatkuvaan kustannustehokkuuteen.

8. Työsuhteet

8.1. Työehtosopimus ja työaika

Merenkululaitoksen Saaristomeren merenkulkupiirin yhteysaluksilla työskentelevästä henkilöstöstä kaikki ovat työsuhteisia työntekijöitä. Työsuhteisiin sovelletaan merityölakiin pohjautuvia työehtosopimuksia.

Työehtosopimuslain (1946/436) mukainen työehtosopimuksen normaalisitovuus kytkeytyy yrityksen hallintaan, työnantajajuuteen. Jos jonkin yrityksen haltija on ollut työehtosopimukseen osallinen tai muuten sidottu, siirtyvät hänen seuraajalleen kaikki ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka edeltäjällä työehtosopimuksen mukaan oli. Työehtosopimukseen sidonnaisuus siirtyy automaattisesti yritysten luovutusten yhteydessä.

Yrityksen luovutus toiselle työnantajalle on siis sellainen liikkeen luovutus, jota tarkoitetaan työsopimuslain 7 ja 40 §:ssä.

Vaikka yrityksen uutta haltijaa sitoisi jo luovutustilanteessa jokin toinen, esimerkiksi toisen alan työehtosopimus, tulee uuden työnantajan noudattaa yritysluovutuksen kautta siirtyneisiin työntekijöihin aikaisemmin sovellettua työehtosopimusta tämän sopimuksen voimassaoloajan loppuun saakka. Tämän jälkeen luovutuksen kautta siirtyneet työntekijät tulevat työnantajaa tuolloin sitovan työehtosopimuksen piiriin.

Yleissitovaa työehtosopimusta määriteltäessä on huomattava, että julkisen sektorin työehtosopimusta ei ole katsottu voitavan soveltaa yksityisen yrityksen osalta yleissitovana työsopimuksena (KKO 1982 II 96).

Liiketoiminnan jatkaja on sidottu luovuttajan työehtosopimukseen siitä riippumatta, kuuluuko jatkaja jo ennestään toiseen työnantajaliittoon ja ollen siten sidottu tämän alan työehtosopimukseen tai kuuluuko jatkaja mihinkään työnantajaliittoon. Lähtökohtana on siis luovutuksen saajan sidottuus edeltäjänsä työehtosopimukseen sen irtisanomiseen tai voimassaoloajan päättymiseen asti. Oikeuskäytännössä on katsottu luovutuksen saajan olevan velvollinen noudattamaan siirtyvän yksikön työehtosopimusta vain ko. työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen saakka.

Työntekijät ja uusi työnantaja voivat solmia uuden paikallisen työehtosopimuksen. Työehtosopimuslain aikaprioriteettisääntö merkitsee kuitenkin sitä, ettei uutta paikallista työehtosopimusta voida saattaa voimaan sinä aikana, kun siirtymäkauden työehtosopimus on voimassa. Siirtymähetkellä voimassa olevat työehtosopimusmääräykset jäävät siten sovellettaviksi siihen saakka, kunnes työnantaja ja työntekijät siirtymäkauden työehtosopimuksen voimassaolon päätyttyä keskenään sopivat jälkivaikutuksen katkaisemisesta. Tämän lisäksi alalla yleissitovaksi katsottavan työehtosopimuksen määräyksiä tulee noudattaa työsuhteen minimiehtoina ja normaalisitovaa työehtosopimusta voidaan soveltaa siltä osin, kun sillä ei heikennetä yleissitovan työehtosopimuksen tasoa.

Mikäli yhteysliikenteen aluksilla nykyisin Merenkululaitokselle tehtävä työ siirrettäisiin tehtäväksi osakeyhtiölle, tulisi siirtymäkauden ajan soveltaa tällä hetkellä sitovaa työehtosopimusta. Tämän jälkeen sovellettaisiin työsuhteisiin työnantajan järjestäytymisen mukaista, paikallista tai yleissitovaa työehtosopimusta.

Työhön, jota tehdään suomalaisessa kotimaanliikenteeseen käytettävässä aluksessa sovelletaan lakia työajasta kotimaanliikenteen aluksissa (1982/248). Laissa on säännelty varsin yksityiskohtaisesti eri mahdollisuudet työaikojen järjestämiseksi. Lain säännökset eivät kuitenkaan ole kaikilta osin molempia osapuolia pakottavia, vaan sen 22 §:n mukaisesti työ- tai virkaehtosopimuksella on mahdollisuus sopia toisin eräistä laissa säännellyistä työaikajärjestelyistä. Näin ollen valittava organisaation mahdollisuudet vaikuttaa työntekijöidensä työajan järjestämiseen voisivat toteutua työnantajajärjestön kautta työehtosopimusneuvottelujen yhteydessä. Oleellisimpana tavoitteena voidaan nähdä kaikkien organisaatiolle siirtyvien työntekijöiden työaikaan ja korvauksiin vaikuttavien ehtojen saattamista mahdollisimman yhdenmukaisiksi.

Työaika koskeva työehdon yksipuolinen muuttaminen on tietyissä tilanteissa mahdollista työnantajan direktio-oikeuden eli työnantajalle kuuluvan työn suorittamisen ja työn sujuvuutta koskevan määräysvallan perusteella. Työsopimuslain 13 §:n mukaan työntekijä on velvollinen noudattamaan niitä määräyksiä, joita työnantajan työajan käytön ja sijoittamisen suhteen toimivaltansa mukaisesti antaa. Mikäli työajan muutos ei ole olennainen, työnantaja voi asiallisesta syystä yksipuolisesti muuttaa työaika silloin, kun tietystä työajasta ei nimenomaisesti ole toisin joko sovittu tai laissa säädetty eikä työaika koskeva ehto ole vakiintunut.

Työaika koskevan työsuhteen ehdon muutoksen olennaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon sen välittömät ja välilliset seuraamukset. Se, että työajan muutoksesta aiheutuu työntekijälle erilaista henkilökohtaista haittaa tai vaivaa esimerkiksi perheenhuoltovelvollisuuksiin liittyvistä syistä, ei tarkoita, että muutosta vielä voitaisiin pitää olennaisena. Työaikamuutoksen olennaisuutta voidaan tarkastella myös pidemmällä aikavälillä, esim. vuositasolla tai tasoittumisjärjestelmien puitteissa. Työnantajan työnjohtovaltaan ei kuulu pysyvästi muuttaa yksipuolisesti työaika tai vaipaata koskevia vakiintuneita käytäntöjä. Todellisten muutostarpeiden ja mahdollisuuksien selvittäminen on kuitenkin mahdollista vasta valittavan organisaatiomallin selvittyä. Työoikeuden mutkikkaasta luonteesta johtuen asian tarkempi selvittely ei valitettavasti mahdu tämän tutkimuksen alaan. Haastateltaessa merenkulun työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä saataneen heiltä yksityiskohtaisempia kommentteja eri työaika koskevien järjestelyjen mahdollisuuksista.

8.2. Liikkeen luovutus

Yrityksen päätös luopua jonkin toiminnon suorittamisesta itse ja ostaa se ulkopuoliselta yritykseltä voi muodostaa liikkeen luovutuksen. Tällaista alihankintaan siirtymistä kutsutaan toiminnan ulkoistamiseksi. Tavallisesti ulkoistettava toiminto on jokin yrityksen ns. aputoiminto, mutta myös osa varsinaisesta tuotantotoiminnasta voidaan ulkoistaa. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toiminnan ulkoistaminen voi olla liikkeen luovutus, vaikka alihankintaan siirtyvä yritys ei luovuttaisi lainkaan vaihto- tai käyttöomaisuutta alihankkijalle. Tätä on perusteltu siten, että esimerkiksi siivous- ja vartiointitoiminnassa vaihto- ja käyttöomaisuuden merkitys liiketoiminnan kannalta on usein toissijaista ja liiketoiminta rakentuu pääosin työvoiman varaan. Jos omaisuutta ei ole luovutettu, edellytetään kuitenkin, että toiminta säilyy ulkoisesti hyvin samankaltaisena. Ulkoistamista on pidetty liikkeen luovutuksena lähinnä silloin, kun toimintaa on jatkettu samoissa tiloissa, samoin menetelmin ja samojen työntekijöiden toimesta.

Pääsääntöisesti työntekijät säilyttävät entiset työsuhteen ehtonsa liikkeen luovutuksesta huolimatta. Luovutuksen saajalla ei ole normaalia laajempaa oikeutta muuttaa työntekijöiden työsuhteen ehtoja luovutuksen perusteella, vaan muuttaminen edellyttää samoja perusteita kuin muissakin tilanteissa. Työsuhteen ehtojen yksipuolisen muuttamisen edellytykset täytyvät kuitenkin käytännössä tavallista useammin juuri liikkeen luovutuksen yhteydessä.

Liikkeen luovutus aiheuttaa varsin ymmärrettävästi luovutuksen saajalle tarpeen muuttaa hankittua liikettä. Muuttamisen tarve aiheutuu mm. siitä, että luovutuksen-saaja haluaa toteuttaa hankitussa yrityksessä omia toimintaperiaatteitaan tai sopeuttaa liikkeen muuhun liiketoimintaansa. Tällaiset toimenpiteet aiheuttavat usein muutospaineita myös työsuhteen ehtoihin. Näiden paineiden syynä on yleensä ennen kaikkea suuri käytännön tarve eikä halu käyttää liikkeen luovutusta verukkeena työsuhteen ehtojen huonontamiseen työntekijöiden kannalta. Tällaisia muutospaineita aiheutuu, vaikka työntekijöiden työtehtävät säilyisivät entisellään. Varsinkin jos luovutuksensaaja harjoittaa jo ennestään liiketoimintaa, voi syntyä hankalia tilanteita, jos samaa työtä tekeviin joudutaan soveltamaan erilaisia työsuhteen ehtoja sen takia, ettei niitä ole mahdollista yhdenmukaistaa ilman työntekijöiden suostumusta.

Tällaiset tilanteet saattavat työnantajan usein varsin kiusalliseen asemaan. Onhan mahdollista, että kiistatta huonommalle ja kokemattommammalle työntekijälle joudutaan antamaan paremmat edut samoista töistä kuin vanhalle ammattitaitoiselle työntekijälle. Tilanne voi hyvinkin käytännössä johtaa siihen, että työntekijät pyrkivät painostamaan työnantajaa lopettamaan epäoikeudenmukaiseksi kokemansa tilanteen. Tällaisen painostuksen tarkoituksena on luonnollisesti säilyttää sekä vanhojen että liikkeen luovutuksen johdosta siirtyneiden työntekijöiden työsuhteista heidän kannaltaan edullisimmat ehdot. Tämä ei useinkaan ole työnantajan kannalta kohtuullista. Vastakkainasettelu ei kuitenkaan aina ole näin yksioikoista. Usein työsuhteen ehtojen muuttaminen ei merkitsisi niiden huonontamista, vaan vain järkipäätöksiä ja yksinkertaistamista yrityksen kannalta. Perustellun muuttamistarpeen ollessa olemassa olisi järkevämpää se, että työsuhteen ehtoja voitaisiin muuttaa kuin se, että työ sopimukset joudutaan päättämään.

Pyrittäessä yksilöimään liikkeen luovutusta on katsottu, että luovutuksen kohteen tulee muodostaa toiminnallinen kokonaisuus, jotta sitä voitaisiin pitää liikkeen osana. Liiketoiminnan jatkumisen samanlaisuus korostuukin liikkeen luovutuksen ehdottomia edellytyksiä tutkittaessa. Ulkoisten tekijöiden lisäksi on arvoa annettava myös osapuolten tarkoitukselle. Mikäli työntekijän työtehtävät eivät liity yksinomaan johonkin tiettyyn osaan, hänen voidaan katsoa työskentelevän esim. sekä luovutettavan että luovuttajalle jäävän liikkeen osan hyväksi. Näissä tapauksissa tulee ratkaisua etsiä siitä, kumman liikkeen osan hyväksi työntekijä työskentelee suurimman osan ajasta eli kummassa liikkeen osassa on hänen työskentelynsä painopiste.

Perustettaessa osakeyhtiö hoitamaan uutta toimintoa on selvää, että yhtiön palvelukseen tulevat työntekijät voidaan palkata uusina työntekijöinä, siitä riippumatta tulevatko joko yleisiltä työmarkkinoilta tai valtionhallinnon palveluksesta. Sen sijaan tyyppisimpiä ovat tilanteet, joissa valtion- tai kunnallishallinnosta siirretään jokin olemassa oleva toiminto hallinnon ulkopuolella olevan yksikön hoidettavaksi. Tällaiset tapaukset muistuttavat yksityissektorilla tapahtuvia liikkeenluovutuksia ja selvitettyäkin tuleekin liikkeen luovutuksia koskevien työoikeudellisten säännösten soveltuvuus näihin tapauksiin. Ostopalveluissa työ teetetään organisaation ulkopuolella olevan yksikön avulla. Tilanne on esimerkiksi hyvin lähellä liikkeen luovutusta silloin, kun työn tekevät organisaatiosta siirtyneet, vastaavan työn aikaisemmin suorittaneet työntekijät.

Oikeustieteilijät ovat esittäneet myös liikkeen luovutusta vastaan puhuvia näkökantoja. Rissanen katsoo voitavan perustellusti epäillä liikkeen luovutuksen kriteerien toteutumista. Julkisorgaani perustaa yhtiön, luovuttaa sille tarvittavan käyttöomaisuuden ja nimittää omistajan määräysvaltaa käyttäen sille hallinnon. Toiminnasta aiemmin huolehtineet työntekijät ryhtyvät hoitamaan vastaavia tehtäviä uuden organisaation puitteissa. Hän katsoo olevan keinotekoista väittää, että luovutustoimi tapahtuu kahden itsenäisen oikeussubjektin välillä. Pikemminkin kyse on tyypillisestä diffuusiosta, jossa työnantajasubjekti ei muutu ja näin ollen työntekijöiden työsuhteissa ei tapahdu mitään muutosta. Mikäli tilanteesta kuitenkin tullaan johtopäätökseen, jonka mukaisesti työnantajasubjektin katsotaan katkenneen, tulee harkittavaksi työsopimuslain 7 §:n mukaisen liikkeen luovutuksen kriteerien täytyminen.

Valtion työnantaja-aseman siirtymistä valtion perustamalle yksityisoikeudelliselle yhtiölle ja siinä tapahtunutta liikkeen luovutusta on käsitelty korkeimman oikeuden oikeustapauksessa KKO 1997:105. Tapauksessa oli kysymys työsopimuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettusta liikkeen luovutuksesta, jolla siivoustoiminta ja työnantaja-asema olivat siirtyneet valtion viranomaiselta yksityisoikeudelliselle yhtiölle.

Tapaus koskee rakennushallituksen palveluksessa olleen siivoojan irtisanomista ja rakennushallituksen siivoojien siirtymistä Engel kiinteistö- ja siivouspalvelut Oy:n palvelukseen. Työnantajataholla oli katsottava tapahtuneen oikeushenkilön muutoksen, sillä rakennushallituksen aikana oli valtiolla ollut aikanaan täydellinen valta määrätä toimintatavoista vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. Sen sijaan Engelin toiminta-ajatuksena oli alun alkaen ollut toimia liiketaloudellisin perustein vapaassa kilpailutilanteessa ilman mitään sen toimintaa rajoittavia sidonnaisuuksia yhtiön omistajaan, valtioon nähden. Erityisesti tämä seikka huomioiden katsottiin työnantajan vaihtuneen ja ratkaisevaksi nousi kysymys liikkeenluovutuksen olemassaolosta. Liikkeenluovutuksen olemassaoloa puoltaviksi seikoiksi katsottiin mm. siivoustoiminnan olemus rakennushallinnon piirissä selvänä toiminnallisena kokonaisuutena, aiemmat toiminnan selvät liiketoiminnalliset piirteet sekä ainakin konkludenttiseksi katsottu sopimus valtion ja sen perustaman yhtiön välillä toiminnan siirtämisestä. Yhtiö oli aloittanut luonteeltaan samanlaisen toiminnan harjoittamisen keskeytyksettä saaden valtiolta yhtiöpanoksena toimintaan käytettyä omaisuutta ja tietotaitoa. Liikkeen luovutuksen olemassaolo ratkaistiin kokonaisarviointin perusteella. Sopimussuhde ei ollut ehdoton edellytys liikkeen luovutuksen toteutumiselle, vaan ratkaisevana seikkana voitiin pitää liiketoiminnan siirtymistä ja sitä kautta tapahtunutta työnantaja-aseman siirtymistä toiselle.

Korkeimman oikeuden tapauksessa KKO 2000:12 haettiin myös selvyyttä liikkeen luovutuksen kriteereihin. Euroopan yhteisöjen liikkeenluovutusdirektiiviä sovelletaan, mikäli luovutetaan pysyväksi suunniteltu taloudellinen kokonaisuus ja mikäli se luovutuksessa säilyttää identiteettinsä. Korkeimman oikeuden mukaan taloudellisen toiminnallisen kokonaisuuden luovutuksen arviointi edellyttää kussakin yksittäistapauksessa kaikkien tilanteen luonnetta selvittävien tosiseikkojen tarkastelua kokonaisuutena. Arviointiin vaikuttaviin seikkoihin kuuluvat erityisesti se, minkä tyyppisestä yrityksestä tai liikkeestä on kyse, onko aineellista omaisuutta luovutettu, aineettoman omaisuuden arvo luovutushetkellä, onko olennainen osa henkilökunnasta siirtynyt

uuden yrityksen palvelukseen, onko asiakaskunta siirtynyt, uuden liiketoiminnan samankaltaisuus vanhaan verrattuna ja toiminnan mahdollisen keskeytyksen kesto.

Suomalaisessa aluksessa tehtävää työtä säännellään merimieslaissa (1978/423). Merimieslain 6 §:n mukaisesti työnantajan luovuttaessa liikkeen tai aluksen Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yritykselle siirtyvät hänen oikeutensa uudelle omistajalle, jos työntekijä kysyttäessä ilmoittaa siirtyvänsä tämän palvelukseen. Liikkeen tai aluksen luovutusta koskevia säännöksiä on vastaavasti sovellettava vuokralleantoon.

Työnantajan velvollisuuksia sääntelevän 15 §:n mukaisesti työnantaja, joka ei työehtosopimuslain nojalla ole sidottu työehtosopimukseen, on kuitenkin velvollinen noudattamaan työsuhteissa niitä palkka ja muita ehtoja, jotka kyseessä olevassa tai siihen lähinnä rinnastettavassa työssä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa on määrätty noudatettaviksi. Jos työ sopimus joiltakin osiltaan on ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä on sanottu, on työ sopimus näiltä osiltaan mitätön ja niiden sijasta käyvät noudatettaviksi asianomaisen työehtosopimuksen määräykset. Luovuttajan on tiedotettava työntekijöilleen liikkeen luovutuksesta hyvissä ajoin ennen luovutuksen toteutumista.

Merimieslain 44 §:n mukaisesti saatuaan tietää työnantajan liikkeen tai aluksen luovutuksesta on työntekijällä irtisanomis- tai työ sopimusajasta riippumatta oikeus irtisanoa työ sopimus päättyään luovutuspäivästä. Jos työntekijälle on annettu tieto luovutuksesta vasta sen tapahduttua, on hänellä oikeus irtisanoa työ sopimus päätty-mään heti. Työnantajan liikettä tai alusta luovutettaessa on 57 §:n mukaan pyrittävä osoittamaan hänen entistä työtään vastaavaa tai vastaavissa olosuhteissa tehtävää työtä samassa tai saman johdon alaisessa yrityksessä. Jollei edellä tarkoitettua työtä pystytä osoittamaan, on työntekijällä oikeus työsuhteen päättyessä kuukauden peruspalkkaa ja mahdollisia kiinteitä lisiä vastaavaan korvaukseen. Oikeutta korvaukseen ei ole työntekijällä, joka on kieltäytynyt ottamasta vastaan edellä tarkoitettua työtä tai liikkeen tahi aluksen uuden suomalaisen haltijan tarjoamaa edellä tarkoitettua kaltaista työtä, eikä työntekijällä, joka on itse irtisanonut työ sopimuksensa saatuaan tietää työnantajan liikkeen tai aluksen luovutuksesta.

Jos uusi yhtiö ei kykenisi työllistämään kaikkia Merenkululaitoksen yhteysaluksilla nykyisin työskenteleviä henkilöitä, on Merenkululaitoksella merimieslain 57 §:n mukainen velvollisuus pyrkiä osoittamaan vastaavaa tai vastaavissa olosuhteissa tehtävää työtä. Jollei tällaista työtä voida osoittaa, olisi Merenkululaitoksen korvattava näille työntekijöille kuukauden peruspalkan ja kiinteiden lisien suuruinen korvaus.

EY-tuomioistuimelta on pyydetty ennakkoratkaisua korkeimmassa oikeudessa käsiteltävänä olevasta asiasta, jossa on kyse liikkeenluovutuksen tunnusmerkistön täytymisestä. Korkeimman oikeuden ratkaisu lausunnon pyytämisestä on annettu 27.4.1999. Asiaa on jo käsitelty Vantaan käräjäoikeudessa ja Helsingin hovioikeudessa (S96/1294, 23.10.1997). Tapauksessa tarjouskilpailussa hävinnyt yritys irtisanoi 45 työntekijäänsä joista kilpailun voittanut yritys otti palvelukseensa 33 työntekijää. Voittanut yritys ei sen sijaan saanut noin kymmentä virkapukua ja kahden linja-auton muutaman kuukauden vuokraamista lukuun ottamatta haltuunsa lainkaan kalustoa.

Olennaista onkin siis se, muodostaako kilpailuttamisen myötä siirtynyt linjaliikenne ja vähäinen kalusto liikkeen luovutuksen yritysten välillä.

Liikkeen luovutuksen sääntelyn ollessa pääosin kotimaisen ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöjen varassa, ei rajatapauksissa ole mahdollista kovinkaan suurella varmuudella tehdä johtopäätöksiä liikkeen luovutuksen olemassaolosta. Mikäli yhteysliikenteen osalta päädytään ratkaisuun, jossa yhteysaluksien omistusta ei siirretä uudelle organisaatiolle, saattaa nyt ennakkoratkaisupyyntöillä olevan oikeustapauksen lopputuloksella olla suurta merkitystä tulkittaessa yhteysalusten henkilöstön asemaa muutostilanteessa.

Mikäli luovutuksen saaja kuuluu johonkin työnantajaliittoon, tulee tämän liiton työehtosopimus sovellettavaksi aiempien sopimusten voimassaolon päätyttyä. Uutta työehtosopimusta neuvoteltaessa on työnantajalla myös mahdollisuus pyrkiä vaikuttamaan liiton kautta työehtosopimuksen normeihin. Eräänä mahdollisuutena vaikuttaa työsuhteiden ehtoihin saattaa olla myös yrityskohtaisen työehtosopimuksen solmiminen. Kumipyöräliikenteen osalta tällainen on solmittu mm. Matkahuollolle, jolloin sopimuksen osapuolina ovat työnantaja- ja työntekijäliitto sekä kyseessä oleva yritys.

9. Johtopäätöksiä

Pyrittäessä kustannustietoisempaan yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseen korostuu palvelujen tuottamisen kilpailuttaminen. Muualta saatujen kokemusten perusteella juuri kilpailuttaminen saa aikaan merkittävimpiä kustannussäästöjä. Yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseen tarvittava kalusto ja toimintaympäristön olosuhteet luovat kuitenkin omat vaatimuksensa toiminnan tuloksekkaalle kilpailuttamiselle.

Kilpailun synnyttäminen yhteysliikenteen tuottamisesta vaatii mahdollisimman läpinäkyvän ja ulkopuolistenkin silmissä puolueettomalta vaikuttavan kilpailutilanteen luomista. Lähtökohtaisesti yhteysliikennepalveluja tuottava yksikkö tulisi selvästi eriyttää palvelujen tilaajana toimivasta yksiköstä, jolloin palvelujen tuottamisesta kilpailevan yksikön tulee pärjätä uudessa tilanteessa ilman subventointia. Siirryttäessä uuteen toimintamalliin saattaa tapahtua nykyisen yhteysalusliikenteen henkilöstön siirtämisiä Merenkululaitoksen sisällä uusiin tehtäviin. Altistettaessa uusi yksikkö kilpailulle tulee asiasta päättävillä tahoilla olla valmiuksia hyväksyä myös tilanne, jossa palvelujen tuottamisen päätyminen muille kuin nyt eriytettävälle organisaatiolle on mahdollista. Urakan menettäminen aiheuttaa luonnollisesti taloudellisia vaikeuksia hävinneelle organisaatiolle, joka saattaa joutua supistamaan toimintaansa ja mahdollisesti jopa irtisanomaan henkilöstöään.

Tarjouskilpailun häviämisen negatiivisia vaikutuksia on mahdollista lieventää useilla eri keinoilla. Kilpailutettavien urakoiden laajuudella voidaan vaikuttaa merkittävä tavalla kilpailuun todennäköisesti osallistuvien yrittäjien määrään sekä kilpailun häviämisen vaikutuksiin hävinneen yrityksen toiminnalle. Mitä suurempia kokonaisuuksia kilpailutetaan, sitä korkeammalle nousee kilpailuun osallistumisen kynnys ja samalla kilpailun hävinneen osapuolen tarve toiminnan supistamiseen. Perustamalla

nykyisiä yhteysaluksia vuokraava ns. aluspankki olisi mahdollista madaltaa kilpailuun osallistumisen kynnystä. Toisaalta aluspankin ylläpito vaatisi henkilökuntaa ja näin ollen lisäksi kokonaiskustannuksia.

Yhteysliikenteen palvelujen tuottamisen avaaminen kilpailulle tuottanee suurimmat muutoksen yhteysalusten nykyiselle henkilöstölle. Uuteen organisaatioon siirtyminen ei sinänsä aiheuta tarvetta irtisanomisiin, korkeintaan siirtoja uusiin tehtäviin Merenkululaitoksen sisällä. Kilpailuttamisen seurauksena saatetaan henkilöstöä joutua irtisanomaan ja toisaalta uudet, kilpailun voittaneet yrittäjät tarvitsevat mahdollisesti irtisanottua työvoimaa palvelujen tuottamiseen.

Tielaitoksen lautta-alusten mahdollinen siirtäminen Merenkululaitokselle on mahdollista toteuttaa samassa yhteydessä. Alukset tulisivat mukaan Saariston yhteysliikenteen hoitamisen toteuttamiseen valittavaan malliin ja näin ollen mahdollisesti mukaan kilpailutettaviin reitteihin.

10. Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on riippumaton elin, jonka tehtävänä on valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä talousarvion noudattamisen tarkastaminen. Tarkastusviraston niin toiminnallinen kuin hallinnollinenkin riippumattomuus korostuvat entisestään, kun se uuden perustuslain edellyttämällä tavalla tullaan organisoimaan suoraan eduskunnan alaisuuteen vuoden 2001 alkuun mennessä.

Tehtäviensä suorittamiseksi valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja tarkastaa valtion virastojen, laitosten ja liikeyritysten toimintaa ja taloudenhoitoa. Sen lisäksi tarkastusvirasto muutoinkin valvoo ja tarkastaa valtion varojen käyttöä ja valtion omaisuuden hoitoa sekä niitä koskevaa tilinpitoa. Tarkastusvirasto valvoo ja tarkastaa myös valtionapujen myöntämistä ja sitä saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa sekä valtionapujen käytön valvontaa. Tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toimintaa on säädetty erikseen lailla, jonka mukaan tarkastusviraston on kiinnitettävä erityistä huomiota osakeyhtiön varojen käytön ja sijoitusten tarkoituksenmukaisuuteen.

HAASTATTELUTUTKIMUS

1. Yleistä

Merenkululaitoksen hoitaman saariston yhteysliikenteen hoitoyksikön yhtiöittämisen poliittisia mahdollisuuksia selvitettiin kartoittamalla tärkeimpien sidosryhmien mielipiteitä. Haastateltuja sidosryhmiä oli viisi: ammattiyhdistykset, muut edunvalvontajärjestöt, potentiaaliset tuottajat, saaristokunnat ja valtionhallinto.

Ammattiyhdistyksistä kuultiin Suomen Konepääliittoliittoa, Suomen Laivanpääliittoliittoa ja Suomen Merimies-unionia. Tämän lisäksi haastateltiin kutakin liittoa edustavaa luottamusmiestä. Potentiaalisina tuottajina kuultiin kolmea kevättalvella 2000 järjestettyyn kahden yhteysalusreitin kilpailuttamiseen osallistunutta yritystä. Tähän ryhmään kuuluen haastateltiin myös relevanttia työnantajajärjestöä eli Suomen Matkustajalaivat ry:tä.

Saaristokunnista haastateltiin kaikkia niitä, joita yhteysalusliikenne suoraan koskettaa. Näitä ovat Dragsfjärd, Houtskari, Iniö, Kustavi, Korppoo, Nauvo, Parainen, Rymättylä ja Velkua. Lisäksi pyydettiin Saaristoasiain neuvottelukunnan kommentit. Valtionhallinnosta kuultiin Valtiovarainministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston edustajia. Liikenneministeriö jätettiin ulkopuolelle, ettei kukaan joutuisi haastattelun vuoksi jääväämään itseään asiasta myöhemmin päätettäessä. Yleisistä edunvalvontajärjestöistä kuultiin Keskuskauppakamaria, Turun kauppakamaria ja Varsinais-Suomen liittoa.

Haastattelut suoritettiin pääosin suullisesti; ainoastaan kunnilta ja Saaristoasiain neuvottelukunnalta mielipiteet pyydettiin kirjallisesti. Suullisissa haastatteluissa vastausprosentti oli luonnollisesti sata, ja kirjallisissakin haastatteluissa saatiin kahta vaille kaikkien vastaukset.

Haastatelluilta kysyttiin kymmenen kaikille yhteistä kysymystä ja kolme tai neljä sidosryhmittäin valittua kysymystä. Kysymyksillä pyrittiin kartoittamaan vastaajien mielipidettä paitsi itse yhtiöittämisestä, niin myös yleisemmin vaihtoehtoista saariston yhteysliikenteen kustannusten karsimiseksi toimintamallia muokkaamalla tai muulla vaihtoehtoisella tavalla.

Haastattelut toteutettiin pääosin kesäkuussa 2000. Kesälomat aiheuttivat pientä painetta haastatteluajatauluihin, mutta kaikki suunnitellut tahot onnistuttiin saamaan haastattelupöytään. Suhtautuminen tutkimukseen vaihteli voimakkaasti haastatteluryhmittäin, mutta ehkä yllättäen myös ryhmien sisällä oli suuria eroavaisuuksia.

Seuraavassa esitetään ensin yhteenveto kymmenestä kaikille yhteisestä kysymyksestä sekä näihin kysymyksiin annetuista vastauksista. Tämän jälkeen käsitellään

lisäkysymykset. Luvussa 4 on selostettu tarkemmin kunkin vastaajaryhmän vastaukset. Saaristoasiain neuvottelukunta ei vastannut suoraan esitettyihin kysymyksiin, vaan kommentoi laadittua perusselvitystä. Tästä johtuen sen kommentit esitetään erillisesti luvussa neljä.

2. Yhteiset kysymykset

Ensimmäisenä kysyttiin vastaajien mielipidettä soveliaimmasta tavasta yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseksi. Vastausvaihtoehtoja annettiin seuraavat viisi:

- toiminta osakeyhtiönä, valtion liikelaitoksen osana
- valtion omistama osakeyhtiö, joka toimii tuottajana käyttäen valtion omistamia ja yksityisiltä aikarahdattuja aluksia
- tuottajana valtion liikelaitos / valtion omistama osakeyhtiö ja yksityisiä yrittäjiä
- ainoina tuottajina yksityisiä yrittäjiä
- nykyinen käytäntö

Ensimmäisessä vaihtoehdossa muuttuisi ainoastaan organisaatiomuoto. Toisessa kohdassa valtionyhtiö käyttäisi nykyistä merenkulkupiirin yksikköä enemmän yksityisiltä aikarahdattuja aluksia. Kolmannessa vaihtoehdossa valtion liikelaitos tai osakeyhtiö toimisi rinnan yksityisten kanssa ja kilpailisi reiteistä samalla viivalla. Neljännessä vaihtoehdossa ainoina liikennöijinä olisi yksityisiä yrittäjiä ja valtion tehtäväksi jäisi ainoastaan liikennepalvelujen ostaminen (ja maksaminen). Viimeisenä vaihtoehtona oli se, ettei tehdä mitään, eli jatketaan nykyisellä käytännöllä.

Kysymys oli ehkä haastattelun oleellisin, selvittihän se vastaajan kannan tutkimuksen ydinaiheeseen. Kaksi ryhmää eli ammattiyhdistykset ja saaristokunnat kannattivat nykyisen käytännön jatkamista eli e –vaihtoehtoa. Valtionhallinto ja puolet yrittäjistä olivat c –vaihtoehdon eli kilpailun, jossa on mukana valtionyhtiö, kannalla. Loput yrittäjistä ja enemmistö edunvalvontajärjestöistä antaisivat koko palvelutuotannon yksityisten hoidettavaksi. Ryhmien enemmistö oli siis kilpailun kannalla, mutta nykykäytännön jatkamisella oli kahden tärkeän sidosryhmän vankka tuki.

Toisella kysymyksellä yritettiin saada vastaajat punnitsemaan eri vaihtoehtoja, joilla yhteysliikenteen aiheuttamia kustannuksia voitaisiin karsia. Vaihtoehtoina tarjottiin nykyisten maksujen korottamista, ajettavien reittien tai vuorojen karsintaa ja toimintamallin muokkausta. Kysymyksen tavoitteena oli saada vastaajat suorittamaan tietynlaista arvopunnintaa eri säästömahdollisuuksien välillä. Tavoitteessa onnistuttiin vaihtelevasti.

Kustannusten karsintaan maksuja nostamalla suhtautuivat myönteisimmin potentiaaliset tuottajat, ammattiyhdistykset sekä muut edunvalvontajärjestöt. Näistä vain ensimmäinen ryhmä olisi valmis laittamaan maksun myös asukkaille, tosin asukkaiden maksu voisi vastaajien mukaan olla muilta perittävää alhaisempi. Valtionhallinnon mukaan maksupolitiikkaa tulisi tarkistaa säännöllisesti. Kunnat suhtautuivat maksujen korotuksiin odotetun kielteisesti. Vastausten perusteella nykyisten, turistien maksa-

mien maksujen korotuksiin olisi jossain määrin varaa. Moni vastaaja piti vaikutusta kuitenkin pienenä, ja sekin vähä menetettäisiin, jos maksujen korotukset vaikuttaisivat negatiivisesti kysyntään. Aukkaiden liikenteen muuttamista maksulliseksi ei vastausten perusteella voi suositella, mutta turistien maksujen tarkistamista olisi syytä vakavasti harkita.

Yhteysliikenteestä saatavat tulot ovat nousseet vuonna 1997 saadusta 3 079 000 markasta 3 933 000 markkaan vuonna 1999 eli 27,7 %. Toiminnan kustannusvastaavuus on vastaavana ajanjaksona noussut 6,86 prosentista 9,15 prosenttiin, sillä menot ovat olleet lievässä laskussa. Toiminnasta kerättyjä tuloja ei siis voi pitää merkityksettöminä, niin kuin melko useassa haastatteluvastauksessa väitettiin.

Mikään ryhmä ei kokonaisuutena asettunut reittien tai vuorojen karsinnan taakse. Kaiken kaikkiaan ei edes yksikään vastaaja asettunut ehdottomasti karsinnan kannalle. Muutama vastaaja tosin piti reittien muokkaamista ja selvästi turhien vuorojen ja reittien karsintaa mahdollisena ja suotavanakin. Ehkä yllättäen työntekijäpuolelta löytyi ymmärrystä reittien muokkaamiselle. Selvästi turhaa ajamista, jos sellaista esiintyy, on luonnollisesti erittäin vaikeaa puolustaa.

Toimintamallin muokkaamista kustannusten karsinnan keinona kannattivat edunvalvontajärjestöt, potentiaaliset tuottajat sekä valtionhallinto. Muokkaamista vastustivat ammattiyhdistykset sekä kunnat. Edunvalvontajärjestöt pitivät toimintamallin muokkauksesta selvästi parhaana välineenä yhteysliikenteen menojen pienentämisessä.

Kolmannessa kysymyksessä tiedusteltiin vastaajien mielipidettä sopivimmasta yhteysliikenteen tilaajaorganisaatiosta. Vaihtoehtoina annettiin Liikenneministeriö, Merenkululaitoksen keskushallinto ja Saaristomeren merenkulkupiiri. Jos yhteysliikenteen osalta siirryttäisiin tilaaja – tuottajamalliin, tulisi luonnollisesti ratkaista kysymys tilaajatahosta. Toisaalta tilaajatahon ongelma liittyy oleellisesti Merenkululaitoksen tulevaan organisaatiomalliin, ja saattaa saada tästä päätettäessä luonnollisen ratkaisun.

Kysymykseen tuli varsin yksimieliset vastaukset, sillä neljä ryhmää oli Saaristomeren merenkulkupiirin kannalla, ja näistä kolme ryhmää yksimielisesti. Merenkulkupiirin vahvuutena nähtiin muun muassa paras mahdollinen asiantuntemus ja toiminnalle läheinen sijainti. Valtionhallinnon vastaajat eivät pystyneet antamaan tilaajakysymykseen yksiselitteistä vastausta.

Neljäs kysymys käsitteli kilpailuttamisen vaikutuksia. Vastaajia pyydettiin mainitsemaan kolme positiivisinta ja kolme negatiivisinta yhteysliikenteen kilpailuttamisen vaikutusta. Jo kysymystä laadittaessa pidettiin selvänä, että toiset tahot löytäisivät enemmän positiivisia ja toiset negatiivisia vaikutuksia. Näin myös tapahtui, joskin poikkeuksiakin oli vahvistamassa sääntöä. Kunnat ja ammattiyhdistykset näkivät kilpailuttamisella selvästi enemmän negatiivisia vaikutuksia kun taas lopuissa ryhmissä positiiviset vaikutukset nousivat päällimmäiseksi.

Selvästi päällimmäiseksi positiiviseksi vaikutukseksi vastauksissa nousi mahdollisuus kustannusten karsintaan. Tämä löytyi kaikista vastaajaryhmistä, kunnista tosin vain kahdelta vastaajalta ja ammattiyhdistysryhmästä puolelta haastatelluista. Melko pal-

jon mainintoja keräsi palvelutason nousu ja tuotteen paraneminen. Edellisiin liittyy yrittäjien korostama oheispalvelujen luonti ja niistä saatavat lisätulot. Kahdessa vastaajaryhmässä epäiltiin toiminnan muodostuvan kilpailuttamisen seurauksena enemmän kysynnän ohjaamaksi. Positiivisena pidettiin myös läpinäkyvyyden lisääntymistä, toiminnan rationalisointia, oikean hinnan saamista toiminnalle, toiminnan suunnassa pysymistä säännöllisen tarkastelun seurauksena, yliorganisaation vaaran väistymistä, toiminnan saattamista samalle viivalle yksityissektorin kanssa sekä sitä, ettei valtion enää tarvitsisi itse harjoittaa varsinaista yhteysalusliikennettä. Toisaalta yksi vastaaja piti kilpailuttamisesta positiivisena siksi, että se poistaa epäluulot nykysysteemin kalteudesta ja osoittaa nykyiset tuotetut palvelut laadukkaiksi.

Negatiiviset vaikutukset nähtiin laajimmin työntekijöihin ja palveluun liittyen. Työntekijöiden asema kokonaisuutena arvelutti, samoin työpaikkojen väheneminen ja väheneminen nimenomaan saaristossa. Toiset vastaajat olivat varmoja palvelun laadun heikkenemisestä, toiset näkivät sen vain riskinä. Jälkimmäiseen ryhmään kuului myös yrittäjiä, joiden mukaan liian huono hinta voi vääjäämättä johtaa laadun heikkenemiseen. Kuntien taholta mainittiin useasti, että infrastruktuuriin kuuluvaa julkista palvelua on vaikeaa tuottaa liiketoimintana. Muina negatiivisina seikkoina mainittiin meriturvallisuuden heikkeneminen, yrittäjien panostus vain kannattaviin reitteihin ja reittien karsinta, liikenteen varmuuden ja jatkuvuuden vaarantuminen, viranomaisen vastuun puuttuminen, saaristolaisten tarpeiden jääminen huomioimatta, maksujen nousu, mahdollisten säästöjen kanavointi muualle kuin liikenteeseen, siirtymävaiheen negatiivinen keskustelu ja sen vaikutus saaristolaisten mielialaan, kilpailuttamisen aiheuttama epävarmuus yrittäjissä, yrittäjien vähäinen määrä ja korkea pääomavaatimus sekä pakollisten työntekijämaksujen kierto säästöjä haettaessa, sillä työvoima yksityisellä maksaa saman kuin valtiolla.

Kuten positiivisiakin, niin myös negatiivisia vaikutuksia löydettiin laajalti. Toiset huolenaiheista ovat sellaisia, jotka on helpohkosti hoidettavissa sopimuksin, mutta joidenkin eliminointi on vaikeaa. Monet tässä yhteydessä mainitut negatiiviset seikat eivät niinkään liity yhtiöittämiseen tai toiminnan kilpailuttamiseen, vaan poliittiseen tahtoon yhteysliikenteen laajuudesta ja tasosta.

Viidennessä kysymyksessä haluttiin vastaajan mielipide siitä, onko olemassa muita soveliaita keinoja kilpailuttamisen lisäksi saada karsittua yhteysliikenteen kustannuksia ilman palvelutason laskua. Kysymyksellä koetettiin laajentaa vaihtoehtokenttää ja saada myös vastaajat arvioimaan sitä: jos säästöjä on pakko tehdä, niin miten se tapahtuu, vai onko liikenteen menoista säästäminen ylipäänsä mahdollista?

Suuri osa vastaajista ei osannut antaa tähän kysymykseen ollenkaan vastausta. Saa-
duista vastauksista ei ole hahmotettavissa mitään selkeää linjaa. Kahdessa ryhmässä mainittiin oheispalveluiden luonti ja kytkennät muuhun liiketoimintaan. Myös liikenteen tilausjärjestelmän kehittämistä ehdotettiin kahdessa ryhmässä, mutta sillä ehdolla, että se olisi toteutettavissa palvelutasosta tinkimättä. Muina säästämiskeinoina mainittiin lippujen hintojen korottaminen ja ilmaismatkojen poisto, tehokkuuden kasvattaminen, kaluston sopeuttaminen, talvi- ja kesäliikenteen erottaminen, siirtyminen pois merimiesten työehtosopimuksista sekä organisaatiomuutokset, kuten merenkulukupiirin lakkauttaminen tai kaikkien laivojen ja lossien organisointi saman henkilön

vastuulle. Sinänsä mielenkiintoinen ehdotus oli saarten sisäisen tieverkon kehittäminen, jolloin laiturit voitaisiin asemoida paremmin ja reitit lyhenisivät. Edunvalvontajärjestöistä huomautettiin sinänsä aiheellisesti, että kulujen karsintaan pyrkimistä oleellisempaa on uusien rahoituslähteiden etsintä.

Kuudes kysymys käsitteli yhteysliikenteestä kiinnostuneiden yrittäjien lukumäärää. Määrän lisäksi pyydettiin vastaajia arvioimaan, keitä ja mistä kilpailijat olisivat. Perusedellytys onnistuneelle kilpailuttamiselle on toiminnasta kiinnostuneiden yrittäjien riittävän suuri määrä.

Tämäkin kysymys koettiin laajasti vaikeana. Varsinkin kysymyksen jälkimmäinen osa jäi suurelta osalta kokonaan vastausta vaille. Yleinen linja vastauksissa oli, että kilpailijoita löytyisi, mutta määrä jäisi vähäiseksi. Negatiivisin suhtautuminen oli kunnissa, joista valtaosa epäili, että kilpailijoita ei löytyisi. Positiivisin suhtautuminen oli tuottajien ryhmässä. Sopivan kaluston puutetta pidettiin kilpailijoiden määrää rajoittavana tekijänä. Tulevien kilpailijoiden epäiltiin olevan alalla jo toimivia yrittäjiä. Ahvenanmaalaisia ja Ruotsalaisia tarjottiin täydennykseksi paikallisille yrittäjille.

Seitsemäs kysymys koski yhteysliikenteen tämän hetkisen kaluston soveltuvuutta tehtäväänsä. Mikäli vastaaja ei pitänyt kalustoa tavalla tai toisella sopivana, niin pyrittiin kartoittamaan, millaisia muutoksia kalustoon pitäisi tehdä. Nykykaluston sopivuus on oleellista siksi, että toiminnan muutokset ovat perustellumpia, jos niihin liittyy samalla tarpeellista kaluston uusintaa.

Kalustoa pidettiin kaikissa vastaajaryhmissä keskimäärin sopivana, joskin jokainen ryhmä löysi myös jotain huomautettavaa. Kolmesta ryhmästä huomautettiin, että aluksissa ei ole tiloja oheispalveluille kuten kahviolle. Samoin kolmessa vastaajaryhmässä pidettiin kalustoa paikoitellen ylimitoitettuna, joskin vastaavasti pari vastaajaa piti kalustoa paikoitellen liian pienenä. Suuri osa kunnista haluaisi täydentää henkilöliikennettä pienemmillä ja nopeammilla aluksilla, eivät tosin yleisesti raskaiden kuljetusten ja talviliikenteen kustannuksella. Yhden kunnan edustaja oli tosin sillä kannalla, että raskaat kuljetukset voisi hoitaa muutaman kerran viikossa ajettavilla vuoroilla. Vastauksissa tarjottiin kalusto-ongelman ratkaisuksi myös liikenteen tilausmahdollisuuksien kehittämistä ja sopeuttamista. Kalustoon liittyen huomautettiin myös laituri- en huonokuntoisuudesta ja kumipuskurien puutteesta.

Kahdeksas kysymys käsitteli myös yhteysliikenteen kalustoa. Siinä kysyttiin ensinnäkin mielipidettä siitä, pitäisikö nykyisten yhteysliikenteen alusten olla potentiaalisten uusien yrittäjien vuokrattavissa. Toisaalta kysyttiin, pitääkö vastaaja todennäköisempänä, että liikenteestä kilpailevat tahot omistavat valmiiksi sopivan aluksen tai he hankkivat sellaisen jostakin muualta. Kaluston vuokraaminen valtiolta saattaisi tarjota helpotusta kalusto-ongelmaan, mikä on ilmeisesti yksi kilpailua voimakkaimmin rajoittava tekijä. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on spesiaalikalusto, jota ei juurikaan ole saatavilla.

Vastauksissa keskityttiin lähinnä vuokrauskysymykseen. Suhtautuminen tähän oli pääosin positiivista. Edunvalvontajärjestöt ja valtionhallinto pitivät vuokrausta täysin mahdollisena, joskin painotettiin sitä, että yrittäjällä on oltava yhtäläinen mahdolli-

suus käyttää omaa laivaa. Lisäksi mainittiin vaara väärin hinnoitellun vuokran kilpailua vinouttavasta vaikutuksesta. Yrittäjistä yksi oli ehdottomasti oman aluksen kannalla, muille kelpaisi myös vuokraus. Kuntien ja ammattiyhdistysten vastaukset hajosivat laajalti, joskin yleislinja oli vuokraukselle kielteinen. Kunnista vain yhden vastaajan mielestä kaikki vaihtoehdot ovat mahdollisia. Ammattiyhdistyksistä vastausten haitari oli jyrkän kielteisestä myönteiseen, joskin vuokrausta hyvänä vaihtoehtona pitävä vastaaja oli ylipäänsä kilpailuttamista vastaan. Yksi vastaaja huomautti melko osuvasti, että yksityinen ei saisi liikennöidä valtion vanhalla aluksella, sillä jos se ei kelpaa liikenteeseen valtion ajamana, niin miksi se kelpaisi liikenteeseen yksityisen operoidessa.

Yhdeksäs kysymys käsitteli kilpailutettavan sopimuskauden pituutta. Kysymys on vaikea tietystä kaksijakoisuudesta johtuen: Toisaalta sopimuksen pitäisi olla pitkä, jotta yrittäjän kannattaisi lähteä toimintaan ja sitoutua siihen pitkäjänteisesti ja kehittää toimintaa. Toisaalta pitkä sopimus estää kilpailua ja tätä kautta toiminnan kehittymistä sekä heikentää kilpailun hävinneiden asemaa.

Kysymykseen tuli yllättävänkin yhtäläisiä vastauksia. Kaikkien ryhmien enemmistön kanta oli se, että sopimuksen tulisi olla viisivuotinen, tai tätäkin pidempi. Valtionhallinnon vastaajat sitoivat sopimuskauden pituuden aluksen omistukseen siten, että valtiolta vuokratulla aluksella riittäisi kolmen vuoden sopimuskausi.

Viimeisenä eli *kymmenentenä* yhteisenä kysymyksenä kysyttiin, voisiko palvelun tuottaja toimia operoiden myös saaristomeren ulkopuolisissa yhteysalusliikenteen kohteissa. Tällä tarkoitettiin lähinnä nykyisestä hoitoyksiköstä muodostetun yhtiön mahdollisuuksia osallistua kilpailuun yhteysliikenteestä esimerkiksi Kotkan edustalla. Monet vastaajat ymmärsivät kysymyksen siten, että voisiko yhteysliikennepalvelun tuottaja harjoittaa muuta toimintaa, jopa samoilla aluksilla. Koska muutamalta vastaajalta saatiin mielipide myös tähän sinänsä mielenkiintoiseen kysymykseen, niin myös ne käsitellään tässä yhteydessä.

Ammattiyhdistykset, saaristokunnat, yrittäjät ja valtionhallinto pitivät muualla operointia mahdollisena, osittain jopa kannatettavana toimintana. Kolmesta ensin mainitusta ryhmästä löytyi kustakin yksi vastaaja, jonka suhtautuminen oli varautunut. Edunvalvontajärjestöjen vastaukset hajosivat myönteisestä epäilevän kautta kielteiseen. Epäilyjä herätti toiminnan tuki-intensiivinen luonne, sekä tähän liittyvät risisubventaatiotilanteet ja ilman tukea toimivien yritysten huomiointi samalla alueella.

Kaksi yrittäjien ryhmään kuulunutta vastaajaa oli sillä kannalla, että aluksilla kannattaisi ehdottomasti ajaa muutakin ajoa, jos tämä vain on mahdollista. Esimerkkeinä mainittiin risteilyt Ahvenanmaalle sekä tilausajot. Yksityisen kalusto on joustavammassa käytössä. Myös yksi työntekijöiden edustaja oli sitä mieltä, että aluksilla kannattaa ehdottomasti ajaa muutakin ajoa, jos mahdollista.

3. Lisäkysymykset

Ensimmäinen lisäkysymys esitettiin saaristokunnille, valtionhallinnolle ja potentiaalisille tuottajille. Se käsitteli kuntien roolia nykyistä yhteysliikennettä kilpailutettaessa. Tarkemmin tiedusteltiin mielipidettä kunnan osallistumisen mahdollisuudesta palvelun tuottamiseen joko vähemmistöosakkaana merenkululaitoksesta eriytettävässä yhtiössä tai erillisessä (yksityisessä) palveluja tuottavassa yhtiössä. Yhteiskunnallisessa toiminnassa on trendinä ja tavoitteena viime aikoina ollut tuoda päätöksentekoa, tehtäviä ja toimivaltaa lähemmäs kansalaisia. Kunnilla on varmasti paras tietämys omien asukkaidensa tarpeista, ongelmista ja niiden ratkaisuvaihtoehdoista. Siksi kuntien osallistuminen yhteysliikenteeseen, tavalla tai toisella, voisi parantaa palvelun tasoa ja joustavoittaa liikenteen järjestelyä. Toisaalta tulee kuitenkin muistaa saaristokuntien pieni koko ja suuri määrä. Pienestä koosta johtuvat rajalliset resurssit ja suuresta määrästä koordinoitavuusvaikeudet. Toisaalta tutkimuksessa haastatellut kunnat ovat Paraista lukuun ottamatta ns. saaristokuntia, mikä asema takaa niille korotetun valtionosuuden eli ns. saaristolisan, juuri vaikeista olosuhteista johtuen.

Valtionhallinnossa katsottiin, että kuntien olisi hyvä ja pitäisikin osallistua yhteysliikenteeseen valmiuksiensa mukaan. Yrittäjäpuolella ei yhtenäistä mielipidettä kuntien osallistumiseen ollut. Keskimäärin sitä pidettiin mahdollisena, mutta suhtautuminen oli varauksellista.

Suurin vastustus kuntien osallistumiselle tuli odotetusti juuri kunnista itsestään. Ainoastaan yhden vastaajan kanta oli hieman lievämpi, sillä hänen mielestään kuntien ei *tässä vaiheessa* ole mahdollista lähteä mukaan yhteysliikennepalvelujen tuottamiseen. Parissa vastauksessa oli kantaa perusteltu mm. kuntien liian vähäisillä resursseilla (katso lisää kuntien vastausosioista). Kaiken kaikkiaan vastaukset tähän kysymykseen olivat juuri sellaisia, kuin edeltä saattoi odottaa.

Toinen lisäkysymys, missä kysyttiin suurinta kynnystä lähteä kilpailemaan yhteysliikenteen reiteistä, esitettiin kunnille, potentiaalisille tuottajille sekä yleisille edunvalvontajärjestöille. Kysymys pohjautuu siihen tosiasiaan, että todellinen kilpailu edellyttää riittävää määrää potentiaalisia kilpailijoita. Kilpailuttamista suunniteltaessa tehtävillä ratkaisuilla on mahdollista vaikuttaa kilpailijoiden lukumäärään.

Eniten mainintoja keräsi kalustoon liittyvät ongelmat: kaluston vähäisyys ja vaikea saatavuus, talviliikenne, vara-alusjärjestelmä ja se, että ilman alusta on vaikeaa kilpailla reitistä mutta ilman reittiä on vaikea ostaa alusta. Useassa vastauksessa mainittiin myös kustannusten ja tuottojen ennakoimiseen liittyvät epävarmuudet, toiminnan itsekannattamattomuus ja riippuvuus julkisesta tuesta. Kynnyksenä pidettiin myös liian pieniä volyymejä sekä markkinoiden vähäistä tuntemusta.

Kolmas lisäkysymys koski suhtautumista yhteysalusliikenteen kehittämiseen matkailuelinkeinoa paremmin palvelevaksi. Kysymys suunnattiin ammattiyhdistyksille ja saaristokunnille sekä potentiaalisille tuottajille (vaikkei kysymystä heidän kysymyslomakkeessa ollutkaan). Matkailu on saariston tärkeimpiä elinkeinoja, ja sen osuus noussee jatkuvasti. Siksi myös yhteysalusliikenteen yhteydessä matkailun tarkastelu on paikallaan.

Kaikki mainitut vastaajaryhmät suhtautuivat myönteisesti yhteysliikenteen kehittämiseen matkailuelinkeinoja paremmin palvelevaksi. Positiivisinta suhtautuminen oli yrittäjien ja kuntien keskuudessa. Jälkimmäisessä ryhmässä yksi vastaaja piti tätä jopa välttämättömänä saariston elinvoimaisena pitämisen kannalta. Toisaalta kunnat painottivat myös sitä, ettei matkailupuolen kehittäminen saa heikentää vakituisten asukkaiden palveluja.

Neljännessä lisäkysymyksessä kysyttiin ammattiyhdistyksiltä ja potentiaalisilta tuottajilta, monestako reitistä koostuvia kokonaisuuksia yksityiset tahot heidän käsityksensä mukaan mieluiten hoitaisivat. Kysymykseen ei yleisesti saatu selvää vastausta, mikä oli kyllä sinänsä odotettavissa. Yleisesti arveltiin yrittäjien olevan kiinnostuneita useamman reitin hoidosta. Potentiaaliset tuottajat olivat arvioissaan ammattiyhdistyksiä varovaisempia; tuottajat esimerkiksi lisäsivät reittejään pääasiassa yksi kerrallaan. Toisaalta useat vastaajat totesivat reittien määrän riippuvan yrittäjän niistä saamista tuloista.

Viidennessä kysymyksessä kysyttiin kolmea tärkeintä yhteysliikenteellä saavutettavaa yhteiskunnallista tavoitetta. Kysymys esitettiin saaristokunnille ja yleisille edunvalvontajärjestöille. Molemmissa ryhmissä nousi kaksi tavoitetta ylitse muiden: ensinnäkin ympärivuotisen kiinteän asutuksen mahdollistaminen ja toiseksi yrittämismahdollisuuksien ja monipuolisen elinkeinoelämän turvaaminen. Matkailu mainittiin noin puolessa vastauksista. Kaiken kaikkiaan vastaukset tiivistyivät yhteen tavoitteeseen, eli saariston elävänä pysyttämiseen.

Kuudes lisäkysymys käsitteli myös matkailua, hieman eri näkökulmasta kuin kolmas kysymys. Siinä yleisiä edunvalvontajärjestöjä pyydettiin arvioimaan, vaikuttaisiko yhteysliikenteen yhtiöittäminen ja/tai kilpailuttaminen positiivisesti saariston matkailuelinkeinon kehittymiseen. Kysymyksellä pyrittiin saamaan toiminnan ulkopuolisen tahon näkökulma siihen, olisiko nimenomaan yhteysliikenteen *yhtiöittämisellä ja kilpailuttamisella* positiivinen vaikutus saariston matkailuelinkeinoon. Vastaus oli selvä kyllä. Oleellisena pidettiin yhteistyötä muiden saariston yrittäjien kanssa sekä toiminnan yhdistämistä muihin palveluihin. Yksi vastaajista huomautti kuitenkin, että koko yhteysliikennettä ei saa toteuttaa matkailun ehdoilla, sillä pelkkä matkailu on liian suppea näkökulma. Vastausten perusteella voidaan päätellä, että kilpailutettu liikenne tehostaisi osaltaan matkailuelinkeinon kehitystä ja parantaisi saariston matkailupalveluita.

Seitsemäs lisäkysymys oli suunnattu valtionhallinnolle. Siinä kysyttiin, voisiko saariston yhteysliikenteen yksikkö toimia erillisenä liikelaitoksena tai erillisenä sisäisenä tulosityksikkönä mahdollisesti liikelaitostettavassa Merenkululaitoksessa. Kysymyksellä pyrittiin hahmottamaan eri organisaatiomallien toteutusmahdollisuuksia valtionhallinnon näkökulmasta. Haastatteluissa huomattiin, että kysymys oli muotoiltu turhan suppeasti, ja vastaukset käsittelivätkin muitakin kuin kysymyksessä annettuja vaihtoehtoja.

Vastaajat pitivät kaikkia organisointivaihtoehtoja sinänsä mahdollisina, toinen vastaajista tosin epäili, ettei esim. liikelaitostaminen ole vielä mahdollista, tulevaisuudessa

kylläkin. Merenkululaitoksen liikelaitostamisen seurauksena yhteysliikenteestä muodostuisi ilmeisen automaattisesti ainakin erillinen tulosityksikkö. Tosin organisointi olisi tällöin liikelaitoksen johdon asia. Toisen vastaajan mielestä markkinoilla on vaikeaa säilyttää uskottavuus, jos toimitaan virastona. Toinen vastaajista puolestaan oli sillä kannalla, että Merenkululaitoksen taloushallinnolla on vielä paljon tehtävää ennen liikelaitostamista, samaten tilaaja-tuottaja -malliin siirtyminen edellyttää vielä paljon työtä.

Seuraavassa lisäkysymyksessä, joka oli myöskin suunnattu valtionhallinnolle, tiedusteltiin, voidaanko yhteysliikenne yhtiöittää ennen Merenkululaitoksesta tehtävää ratkaisua. Kummankaan vastaajan mielestä teoreettista estettä tälle ei ole, mutta toinen vastaajista piti tätä käytännössä erittäin epätodennäköisenä. Mielipiteen perusteena oli ensinnäkin poliittiset tekijät ja toisaalta se tosiasia, että yhteysliikenteen osalta tehtävät ratkaisut sitoisivat käytännössä tulevaa linjaa, ainakin joltain osin. Myös koko Merenkululaitoksen nykyistä vähän epäselvää tilannetta pidettiin kehitystä hädästä ja yhteisen sävelen löytymistä pidettiin vaikeana. Organisoinnin osalta toinen vastaajataho painotti, että tarkastelu tulee aloittaa *tehtävästä*, ja tämän jälkeen on mietittävä, miten tämä tehtävä tulee hoitaa.

Yhdeksäs lisäkysymys oli myöskin suunnattu valtionhallinnolle. Siinä kysyttiin, mikä taho olisi vastaajien mielestä soveliaain käyttämään yhteysliikenteen yksiköstä perustettavan osakeyhtiön osakkeisiin liittyvää määräysvaltaa. Yhtiöittämisen yhteydessä on ratkaistava myös tämä asia. Suoraa ja yksiselitteistä vastausta ei kysymykseen saatu. Vastaajien mukaan omistajavalta on lähes poikkeuksetta ministeriötasolla, eikä virastoille siis yleensä anneta osakkeita. Tästä lähtökohdasta, ja muutenkin, vastaajat olivat lähinnä Liikenneministeriön kannalla, mutta muitakin vaihtoehtoja, esimerkiksi Merenkululaitosta ja Saaristomeren merenkulkupiiriä, pidettiin sinänsä mahdollisina. Liikenneministeriöön liittyvänä ongelmana nähtiin sen kaukainen sijainti.

Kymmenentenä lisäkysymyksenä kysyttiin ammattiyhdistyksiltä muodostaako yhteysliikenteen organisoiminen valtionyhtiöön liikkeen luovutuksen. Liikkeen luovutuksesaan on lyhyesti ottaen kyse siitä, että jos yritys luovuttaa liiketoimintansa joko kokonaisuudessaan tai osittain toiselle yritykselle, työntekijöillä on oikeus siirtyä entisiin työsuhteen ehdoin luovuttajan palveluksesta luovutuksensaajan palvelukseen (TSL 7 §). Kysymyksen laatijoiden kanta oli, että liikkeen luovutus on käsillä. Asiaa haluttiin silti tiedustella ammattiyhdistysten edustajilta heidän kantansa varmistamiseksi, vaikka tämä kanta olikin arvattavissa.

Kysymys osoittautui lähinnä luottamusmiehille vaikeaksi. Tämä johtui ilmeisesti käsitteen tuntemattomuudesta. Odotetusti kysymykseen vastanneet olivat sillä kannalla, että liikkeen luovutus on käsillä. Puolet vastaajista piti asiaa aivan selvänä. Yhden liiton kanta oli se, että liikkeen luovutusta ei muodostu, jos tielaitos ryhtyy operoimaan tai päinvastoin. Tällöin voidaan sopia henkilöstön siirtymisestä vanhoina työntekijöinä.

Yhdestoista lisäkysymys käsitteli työehtosopimuksia ja se esitettiin ammattiyhdistyksille. Kysymys kuului seuraavasti: Mitä työehtosopimusta tulee perustettavassa yhti-

össä mielestänne soveltaa? Olisiko järjestönne mielestä mahdollista sopia ns. yritys-kohtainen työehtosopimus perustettavaan valtionyhtiöön?

Vastauksissa oli selvä linja. Jatkossa pitäisi soveltaa nykyistä tai vähintään nykyisen tasoista työehtosopimusta. Sinänsä yritys-kohtaisen työehtosopimuksen solmimisen valtionyhtiön kanssa ei pitäisi tuottaa ongelmia, sillä tällä hetkelläkin kaikilla kolmella työntekijäjärjestöllä on erityinen, yhteysalusliikennettä varten tehty työehtosopimus.

Viimeinen eli kahdestoista kysymys oli suunnattu potentiaalisille tuottajille. Siinä kysyttiin, millaisella kalustolla yrittäjät hoitaisivat yhteysliikennettä. Vaihtoehtoina oli a) jo olemassa oleva kalusto, b) Merenkululaitokselta ostettava kalusto, c) Merenkululaitokselta vuokrattava kalusto ja d) muualta hankittu kalusto. Kysymyksellä pyrittiin saamaan selvyyttä yhteysliikenteen kilpailuttamiseen kiinteästi liittyvään kalusto-ongelmaan.

Kaikki vastaajat olisivat valmiita hoitamaan liikennettä heillä jo olevalla kalustolla. Kaksi kolmesta vastaajasta oli valmiita ostamaan ja kaksi vuokraamaan kalustoa Merenkululaitokselta. Samaten kaksi vastaajaa olisi valmiita hankkimaan kalustoa muualta.

4. Vastaukset vastaajaryhmittäin

4.1. Ammattiyhdistykset

Ensimmäiseen kysymykseen yhteysliikenteen parhaasta toimintatavasta ammattiyhdistysten edustajilta löytyi melkein yhtenäinen mielipide: viisi kuudesta oli nykyisen käytännön kannalla. Eriävän mielipiteen kannattaja oli b)-vaihtoehdon eli valtion omistaman osakeyhtiön kannalla, joka toimisi omalla sekä aikarahdatulla kalustolla.

Valtiolle aiheutuvien kustannusten pienentämistä lippujen hintoja nostamalla pidettiin yhtä vastaajaa lukuun ottamatta mahdollisena turistien osalta. Lippujen hintojen nostoa vastustanut vastaaja piti sitä kannattamattomana toimenä sen pienen vaikutuksen vuoksi. Hintojen nosto voisi myös pienentää matkustajien määrää. Yksi vastaaja oli valmis laittamaan myös saaristolaisille ns. "terveyskeskusmaksun", eli pienen omavastuun kustannuksista. Tätä hän piti tärkeänä erityisesti rahdin osalta, sillä pienelläkin omavastuulla voisi olla positiivisia vaikutuksia toiminnan tehokkuuteen. Ulkopuolisten maksamaa rahtimaksua pidettiin jo nyt riittävänä.

Vain yksi tämän ryhmän vastaajista piti vuorojen karsintaa mahdollisena. Kaksi vastaajista uskoi mahdollisuuteen muokata reittejä, joko yhdistelemällä tai niin, että reittiä lyhennettäisiin ajamalla vain lähimpään tien päähän, ei aina kirkonkylään.

Toimintamallin muokkaamiseen suhtauduttiin myös melko kielteisesti. Yksi vastaajista oli sitä mieltä, että nykyistä organisaatiota voisi vähän keventää. Myös alusten hen-

kilökunnan kierrätystä suositeltiin, sillä nykytyylillä tehokkuus kärsii kun laivoilla uraudutaan pahasti totuttuihin tapoihin. Toiminnan tulosvastuullisuutta voisi lisätä nykyisessäkin mallissa. Yksi vastaaja vaati myös piirille tulevan rahan nykyistä selvempää "korvamerkkaamista".

Yhteysliikenteen tilaajaksi suosittiin Saaristomeren merenkulkupiiriä, sillä kuudesta mahdollisesta se sai neljän vastaajan kannatuksen. Tosin yksi näistä edellytti Liikenneministeriön valvovan piirin tilaustoimintaa. Yksi vastaajista kannatti Merenkululaitoksen keskushallintoa ja yhdelle vastaajalle tilaajaorganisaatiolla ei ollut väliä.

Kilpailuttamisen positiiviset vaikutukset liittyivät vastauksissa kustannuksiin ja palveluun. Puolet vastaajista oli sillä kannalla, että kilpailuttaminen voisi vähentää toiminnan kustannuksia. Tämä tapahtuisi toisaalta uusilla toimintamalleilla, esimerkiksi hoitamalla koululaiskuljetukset oman toimen ohella, ja toisaalta sen vuoksi, että kilpailutettaessa myös piirin olisi pakko karsia kustannuksiaan. Kustannussäästöihin suhtauduttiin kuitenkin varauksellisesti. Yksi vastaaja näki positiivisena sen, että kilpailuttaminen poistaisi epäluulot nykyisen järjestelmän kalleudesta. Kaksi vastaajaa epäili, että palvelun taso voisi nousta kilpailuttamisen tuloksena, tosin näistäkin toinen piti ilmiötä väliaikaisena. Toinen otti palvelusta esimerkiksi katsastuskonttorit. Toisaalta yksi vastaaja oli varma, että kilpailuttaminen osoittaisi nykyiset palvelut laadukkaiksi. Palveluun liittyen yksi vastaaja mainitsi liikenteen järjestelyn joustavuuden. Yksi vastaaja piti hyvänä sitä, että kilpailuttaminen varmistaisi tietoisuuden siitä, että jos tietty palvelu halutaan, niin se myös maksaa aina tietyn hinnan.

Kilpailuttamisen negatiiviset vaikutukset liittyivät vastauksissa yleisimmin kustannusten karsimiseen. Eniten mainintoja keräsi kilpailuttamisen negatiiviset vaikutukset liikenteen varmuuteen ja jatkuvuuteen. Kaksi vastaajaa epäili palvelun huononevan. Vastauksissa oltiin myös huolissaan työntekijöiden asemasta. Yksi vastaajista mainitsi, että työvoimakustannukset yksityisellä muodostuisivat lainsäädännöstä johtuen yhtä korkeiksi kuin valtiolla. Näitä kustannuksia yksityinen voi polkea kiertämällä pakollisia maksuja. Tämän vuoksi kustannussäästöt olisivat vain näennäisiä. Yksi vastaajista epäili kilpailijoiden tuovan liikenteeseen aikansa eläneitä aluksia. Samaten pelättiin meriturvallisuuden heikentyvän kokemattoman ja kouluttamattoman työvoiman käytön seurauksena.

Muihin mahdollisiin säästötoimiin ei löytynyt mitään yhteistä linjaa. Kolme vastaajaa mainitsi organisaatiomuutokset. Radikaalein ehdotus oli merenkulkupiirin lakkauttaminen. Toinen ehdotti kaikkien laivojen ja lossien organisointia yhteen, saman henkilön vastuulle. Sinänsä mielenkiintoinen ehdotus oli saarten tieverkon parantaminen siten, että laiturit saataisiin paremmin alusten reittien varrelle. Pessimistisin vastaaja näki palkkojen pienentämisen ainoana olemassa olevana kustannusten karsimiskeinona.

Vastaajat näkivät kaluston yrittäjien määrää voimakkaasti rajoittavana tekijänä. Tulevat kilpailijat olisivat todennäköisesti alalla jo toimivia yrittäjiä.

Kalustoa pidettiin keskimäärin hyvänä. Jotkut pitivät kalustoa paikoitellen ylivoimaisesti, toiset puolestaan paikoitellen liian pienenä. Yksi vastaaja näki tarvetta kaluston

uusimiselle. Myös laiturien huonokuntoisuudesta ja kumipuskurien puutteesta mainittiin.

Yksi vastaajista suhtautui kaluston vuokrausmahdollisuuteen jyrkän kielteisesti, toinen melko kielteisesti, ja yksi vastaaja piti sitä hyvänä vaihtoehtona, jos kilpailuttamiseen on lähdettävä. Yksi vastaaja oli sillä kannalla, että yksityinen ei saisi liikennöidä valtion vanhalla laivalla, sillä jos se ei enää kelpaa valtion ajoon, niin miten se kelpaa liikenteeseen yksityisen ajamana.

Kilpailutettavan sopimuskauden pituus pitäisi vastanneiden mielestä olla viisi vuotta tai tätäkin pitempi. Kahdella vastaajalla ei ollut mielipidettä tähän kysymykseen.

Viisi vastaajaa piti operointia muualla täysin mahdollisena ja näistä kaksi positiivisena asiana. Vain yksi vastaaja epäili sen olevan vähän vaikeaa.

Lisäkysymyksenä ammattiyhdistyksiltä kysyttiin ensinnäkin matkailusta. Kaikki vastaajat pitivät mahdollisena yhteysalusliikenteen kehittämisen matkailuelinkeinoa paremmin palvelevaksi. Rajoittavina tekijöinä mainittiin kiinteiden reittien ja vuorojen hoito sekä nykykaluston tilat. Kaksi vastaajaa oli sitä mieltä, että liikennettä tulisi markkinoida enemmän. Myös yhdistelmäreittien ja -aikataulujen luomista ehdotettiin.

Neljä kuudesta vastaajasta epäili yksityisen hoitavan mieluummin useampia reittejä, vaikka kaikkia. Yksi vastaaja ei osannut sanoa ja yksi epäili yksityisten hoitavan vain kannattavia reittejä (itse kannattavia reittejä ei kuitenkaan nykyisellään ole; kannattavuus riippuu pääasiassa valtion tuesta ja valtion tukea voidaan maksaa yhtä lailla kaikille reiteille).

Lisäksi ammattiyhdistysten edustajilta kysyttiin, muodostaako yhteysliikenteen organisointi valtionyhtiöön liikkeen luovutuksen. Vastauksissa oltiin odotetusti sillä kannalla, että muodostaa. Kysymys osoittautui kuitenkin lähinnä luottamusmiehille vaikeaksi. Tämä johtui ilmeisesti käsitteen tuntemattomuudesta. Puolet vastaajista piti liikkeen luovutuksen kriteerien täyttymistä aivan selvänä. Yhden liiton kanta oli se, että liikkeen luovutusta ei muodostu, jos tielaitos ryhtyy operoimaan tai päinvastoin. Tällöin voidaan sopia henkilöstön siirtymisestä vanhoina työntekijöinä.

Lopuksi tiedusteltiin, mitä työehtosopimusta perustettavassa yhtiössä tulisi soveltaa. Tähän vastattiin yksimielisesti, että nykyistä sopimusta. Jos solmittaisiin uusi sopimus, tulisi sen olla vähintään nykyisen tasoinen. Yrityskohtaisen työehtosopimuksen solmimista valtionyhtiön kanssa ei nähty ongelmana, sillä kaikilla työntekijäjärjestöillä on jo nyt pelkästään yhteysliikennettä koskeva sopimus Merenkulkulaitoksen kanssa.

4.2. Muut edunvalvontajärjestöt

Muina edunvalvontajärjestöinä tutkimuksessa haastateltiin Keskuskauppakamaria, Turun kauppakamaria sekä Varsinais-Suomen liittoa.

Yksityisten yrittäjien tuottama yhteysliikenne oli suosituin toimintatapa yhteysliikenteen järjestämiseksi. Yksi vastaajista valitsi c-vaihtoehdon, jossa yksityisten yrittäjien rinnalla on valtion liikelaitos tai valtion omistama osakeyhtiö.

Vastaajien mukaan matkailijoilta voisi periä lisää maksuja, mutta samalla näiden oloja aluksella tulisi parantaa. Maksujen nostot eivät saisi vaikuttaa negatiivisesti kysyntään. Maksujen nostoilla katsottiin kuitenkin olevan suhteellisen pieni merkitys kokonaisuutta ajatellen. Reittien tai vuorojen karsimiseen vastaajat suhtautuivat negatiivisesti: vain selvästi turhat ovat karsittavissa. Toimintatavan muokkaamista pidettiin selvästi parhaana vaihtoehtona kustannusten karsimisessa. Mallia muokkaamalla voitaisiin toiminnalle luoda selkeä kustannusvastaavuus ja läpinäkyvyys. Samoin voitaisiin luoda hyvä tuote ja imago, minkä jälkeen hintojakin olisi hyvä nostaa.

Tilaajakysymyksessä vastaajat olivat yksimielisesti Saaristomeren merenkulkupiirin kannalla.

Kilpailuttamisen vaikutuksista ensimmäisenä mainittiin tuotantokustannusten aleneminen ja tähän liittyen myös läpinäkyvyyden lisääntyminen. Yhtä selvästi toisena positiivisena seikkana erottui tuotteen paraneminen ja toiminnan kehittäminen enemmän asiakkaan näkökulmasta. Kilpailutilanteen katsottiin myös pitävän toiminnan oikeassa suunnassa, sillä kilpailutilanteessa toimintaa on pakko tarkastella säännöllisin väliajoin.

Kilpailuttamisesta löydettiin myös negatiivisia puolia. Eniten nousi esille riski palvelun laadun heikkenemisestä. Tähän saattaa johtaa esim. panostaminen vain kannattaviin linjoihin, kaluston heikentyminen sekä viranomaisen vastuun puuttuminen. Riskiksi koettiin myös se, että yrittäjiä olisi liian vähän, sillä tällöin toiminta ei kehittyisi halutulla tavalla. Yrittäjien määrään vaikuttaa oleellisesti korkea pääomavaatimus, jonka pelättiin muodostuvan liian korkeaksi kynnykseksi.

Kustannusten karsimiseksi tarjottiin toisaalta uusia palvelumalleja ja kytkentöjä liiketoimintaan. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi yhteysaluksen toimiminen asiamiespostina. Toisaalta kustannuksia voitaisiin karsia liikenteen tilausjärjestelmää kehittämällä, mikäli tämä olisi mahdollista palvelutasoa laskematta. Lisäksi huomautettiin, että kulujen karsimista oleellisempaa on uusien rahoituslähteiden etsiminen.

Vastaajat kokivat kysymyksen kilpailijoista vaikeana. Toisaalta epäiltiin, että kunnollisella tiedottamisella yrittäjiä saataisiin, mutta toisaalta epäiltiin määrän jäävän pieneksi. Ahvenanmaata ja Ruotsia tarjottiin vaihtoehdoksi kotimaisille yrittäjille.

Yhteysliikenteen kalustoa pidettiin paikoitellen ylimitoitettuna. Toisaalta mainittiin kuitenkin joidenkin reittien ongelmat raskaiden kuljetusten osalta. Ratkaisuksi tarjottiin liikenteen tilausmahdollisuutta ja sopeuttamista.

Vuokramallia ja -mahdollisuutta pidettiin pääasiallisesti hyvänä. Yrittäjällä pitäisi kuitenkin olla mahdollisuus omaan alukseen. Lisäksi mainittiin vaara väärin hinnoitellun vuokran kilpailua vinouttavasta vaikutuksesta.

Vuokrakauden pituudeksi tarjottiin noin viittä vuotta. Yksi vastaajista katsoi, että sopimusta pitäisi tarkastaa kolmen vuoden jaksoissa, vaikka sopimuskausi sinänsä voisi olla pidempikin.

Kysymykseen operoinnista saaristomeren ulkopuolisissa kohteissa vastaajien mielipiteet hajosivat myönteisestä epäilevän kautta kielteiseen. Epäilevä vastaaja pelkäsi ongelmia liittyen toiminnan tuki-intensiiviseen luonteeseen. Tähän liittyvät ristisubventiotilanteet sekä ilman julkista tukea toimivien yritysten huomioiminen samalla alueella.

Ensimmäisenä lisäkysymyksenä edunvalvontajärjestöiltä kysyttiin suurinta kynnystä lähteä kilpailemaan yhteysliikenteen reiteistä. Kynnyskysymykseen ei yhteistä linjaa löytynyt, vaan vastaukseksi tarjottiin suurta riippuvuutta julkisesta tuesta ja tästä aiheutuvaa epävarmuutta, aluksen hintaa sekä voiton huonoa ennakoitavuutta.

Vastaajilta kysyttiin myös tärkeimpiä yhteysliikenteellä saavutettavia yhteiskunnallisia tavoitteita. Vastauksista erottui selvästi kaksi tärkeintä: ensinnäkin riittävien asumisen edellytysten takaaminen sekä toisaalta elinkeinoelämän ja yrittämisen mahdollisuuksien turvaaminen myös saaristossa. Taustalla oli selvästi ajatus yhteysliikenteen keskeisestä roolista koko saariston elinkelpoisuuden ja tulevaisuuden turvaamisessa. Erillisenä kommenttina mainittiin myös ulkopuolisten tai matkailun näkökulma: yhteysliikenne luo kaikille todellisen mahdollisuuden tutustua saaristoon.

Kilpailuttamisen vaikutukset matkailuelinkeinon kehittymiseen nähtiin varsin positiivisiksi. Oleellisena pidettiin yhteistyötä muiden saariston yrittäjien kanssa sekä toiminnan yhdistämistä muihin palveluihin. Yksi vastaajista huomautti kuitenkin, että koko yhteysliikennettä ei saa toteuttaa matkailun ehdoilla, sillä pelkkä matkailu on liian suppea näkökulma.

4.3. Potentiaaliset tuottajat

Tutkimusta varten haastateltiin myös potentiaalisia palvelun tuottajia eli yhteysliikenteessä tai vastaavassa toimivia ja siitä kiinnostuneita yrittäjiä, sekä relevanttia työnantajajärjestöä. Tuottajille esitettiin kymmenen peruskysymyksen lisäksi neljä lisäkysymystä. Työnantajajärjestön kysymykset olivat samat kuin työntekijäjärjestöjen.

Tiedusteltaessa sopivaa tapaa yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseksi jakautuivat mielipiteet kahtia: puolet kannatti c –vaihtoehtoa, jossa tuottajana on rinnakkain valtionyhtiö tai valtion liikelaitos ja yksityisiä yrittäjiä, toisen puolen kannattaessa odotetustikin vaihtoehtoa d, jossa tuottajina on yksinomaan yksityisiä yrittäjiä.

Yrittäjien mielestä yhteysliikenteen valtiolle aiheuttamia kustannuksia voitaisiin vähentää liikenteestä perittäviä maksuja korottamalla. He olisivat valmiita laittamaan maksun myös saariston asukkaille, joskin osan mielestä tämä voisi olla muilta perittävää maksua alhaisempi. Reiteistä tai vuoroista ei paljon karsimista löydetty, mutta vastauksissa ehdotettiin kuitenkin yöliikenteen vähentämistä, kesä- ja talviliikenteen

erojen lisäämistä sekä selvästi turhien vuorojen tai reittien karsimista. Toisaalta huomautettiin myös, että reitin on oltava yrittäjälle kannattava kokonaisuus, joten karsinnassa ei saa myöskään yrittämisen näkökulmasta mennä liian pitkälle. Kustannusten karsinnan toimintamallia muokkaamalla näkivät mahdolliseksi kaikki vastaajat, toiset enemmän vaikutuksellisenä kuin toiset.

Soveliimmasta tilaajaorganisaatiosta vallitsi tässäkin ryhmässä yksimielisyys: esite-tyistä vaihtoehdoista paras tilaaja olisi Saaristomeren merenkulkupiiri.

Kilpailuttamisen positiivisista vaikutuksista päällimmäiseksi nousi kustannusten aleneminen. Tarkennettuna yksi vastaaja mainitsi miehityskulut ja toinen huolto- ja korjaustoiminnan. Myös oheispalvelujen kehittäminen ja niistä saatavat lisätulot nähtiin erittäinkin merkityksellisinä. Tähän liittyen positiivisena vaikutuksena mainittiin myös omavaraisuusasteen nousu. Yksityistäminen auttaisi vastaajien mielestä tehostamaan toimintaa. Tehostamisen keinoina olisivat lähinnä yrittäjän parempi motivaatio, kaluston käytön järjeistäminen ja kaiken tyhjämpäiväisen karsiminen. Lisäksi kilpailuttamisen positiivisina vaikutuksina mainittiin yliorganisaation vaaran väistyminen ja toiminnan saattaminen samalle viivalle yksityissektorin kanssa.

Kilpailuttamiseen liittyvistä negatiivisista vaikutuksista mainittiin lähinnä huoli hinnan painamisesta liian alas ja tästä johtuva palvelun heikkeneminen ja toiminnan mahdollottomuus. Lisäksi mainittiin lähinnä nykyisiä yrittäjiä koskeva kilpailuttamisen aiheuttama epävarmuus. Järjestötaholta mainittiin huonona puolena henkilöstön määrän supistuminen.

Kilpailuttamisen lisäksi vastaajilta löytyi muita keinoja kustannusten karsimiseen melko vähän. Mahdollisina mainittiin lippujen hintojen nosto ja ilmaismatkojen poisto, palvelun parantaminen ja oheispalvelujen luonti. Yrittäjien kustannuksia alentaishi myös samojen etujen saaminen kuin Merenkululaitoksella on esimerkiksi polttoaineen hankinnoissa.

Halukkaiden kilpailijoiden löytymistä ei kyseenalaistettu. Yksi vastaaja piti edellytyksenä kuitenkin sitä, että toiminnalla pystyy rahoittamaan aluksen. Toinen vastaaja epäili, että jotkut varustamot saattaisivat olla kiinnostuneita toiminnasta.

Kaikki vastaajat pitivät nykyistä kalustoa sopivana yhtä puutetta lukuun ottamatta: palveluille, kuten kioski- tai ravintolamyynnille, ei aluksissa ole tiloja.

Enemmistö vastaajista piti alusten vuokrausmahdollisuutta hyvänä vaihtoehtona. Kannattajista tosin yksi piti parempana vaihtoehtoa, jossa aluksen voisi ostaa valtiolta ja maksaa takaisin osana sopimusta. Yksi vastaajista oli ehdottomasti oman kaluston kannalla, sillä hänen mukaansa omasta aluksesta pidetään parempaa huolta.

Yhteysliikennesopimuskauden minimipituudeksi kaikki vastaajat ehdottivat viittä vuotta. Yleisesti kannatettiin myös optiomahdollisuutta jatkosta.

Yksikään tämän ryhmän vastaajista ei pitänyt muualla operointia mahdolltomana. Yksi vastaaja piti tosin ajatusta melko erikoisena.

Lisäkysymyksenä yrittäjille esitettiin kysymys kuntien roolista yhteysliikennettä kilpailutettaessa. Kuntien osallistumista palveluja tuottavaan osakeyhtiöön pidettiin pääasiallisesti mahdollisena, tosin suhtautuminen oli varauksellista. Yksi vastaaja oli sillä kannalla, että yhteistyötä kuntien kanssa pitäisi tehdä, mutta jollain muulla tavalla. Yksi vastaaja epäili, että kunnat lähtisivät toimintaan vain pakon edessä, ja piti parempana, että näin ei tapahtuisi. Vastauksissa ehdotettiin toisaalta myös sellaisen yhtiön perustamista, jossa olisi osakkaana valtio, kuntia ja yksityisiä.

Suurimpana kynnyksenä kilpailuun lähtemiselle nähtiin kalusto ja sen vaatimat taloudelliset investoinnit. Kilpailuun mukaan lähtemisen katsottiin edellyttävän taloudellisesti kestäväää rakennetta: tulojen on oltava sellaiset, että niillä pystyy hoitamaan liikenteen ja aluksen investoinnin.

Sopivaa reittien määrää eivät vastaajat pystyneet määrittelemään. Enemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että reittejä voisi ottaa lisää yksi kerrallaan. Kukaan ei rajoittanut määrää yhteen.

Yrittäjiltä kysyttiin myös, millaisella kalustolla he uskoisivat hoitavansa yhteysliikennettä. Valittavaksi annettiin neljä vaihtoehtoa. Kaikki vastaajat olisivat valmiita hoitamaan liikennettä heillä jo olevalla kalustolla. Kaksi vastaajaa olisi valmiita ostamaan ja kaksi vuokraamaan kalustoa Merenkululaitokselta. Samaten kaksi vastaajaa olisi valmiita hankkimaan kalustoa muualta.

Matkailusta ei varsinaisesti kysytty yrittäjiltä, mutta aihe tuli esille jokaisessa haastattelussa. Kaikki haastatellut yrittäjät suhtautuivat positiivisesti matkailuelinkeinon kehittämiseen osana yhteysliikennettä. Tähän kytkeytyy kiinteästi myös muiden saariston matkailupalveluiden kehittäminen. Yhteysliikenteen kannalta oleellista olisi esimerkiksi majoitusmahdollisuuksien ja muiden matkailupalveluiden luominen yhteysalussaariin.

4.4. Saaristokunnat

Saaristokuntien kanta soveliaimpaan toimintatapaan oli melkein yksimielinen: kuusi vastaajaa kannatti nykyisen käytännön jatkamista ja yksi vaihtoehtoa, jossa valtion omistama osakeyhtiö toimisi tuottajana käyttäen valtion omistamia ja yksityisiltä ai-
karahdattuja aluksia.

Valtiolle aiheutuvien kustannusten pienentämistä lippujen hintoja nostamalla piti mahdollisena ainoastaan yksi kunta, ja senkin mukaan korotus pitäisi tehdä hyvin "varovaisella" tavalla. Yksi kunta oli sitä mieltä, että maksujen korotus ei auta, sillä määrät ovat niin pieniä. Yksi vastaaja piti epäoikeudenmukaisena, että Merenkululaitoksella on maksut mutta Tielaikoksella ei: epäkohta, johon on aiemminkin kiinnitetty huomiota, ja joka kärjistyy Tielaikoksen lauttoja vastaavien suuriliikenteisten yhteysalusten Auran ja Auroran osalta. Kahden kunnan mielestä reiteissä tai vuoroissa saattaisi olla karsimisen varaa. Vain yksi kunta olisi valmis muuttamaan toimintamallia.

Yhteysliikenteen sopivimmasta tilaajasta kunnat olivat yksimielisiä, sillä tähän kysymykseen kaikki antoivat vastaukseksi Saaristomeren merenkulkupiirin. Samassa yhteydessä yksi vastaaja huomautti, että kaksi suurta yhteysalusta, Aura ja Aurora, voisi ehkä muuttaa tielautoiksi Tielaitoksen alaisuuteen, sillä niiden liikenne vastaa täysin Tielaitoksen lauttaliikennettä.

Vain harva vastaaja näki yhtiöittämisellä positiivisia vaikutuksia. Kaksi vastaajaa mainitsi (kustannus)tehokkuuden. Kolmaskin vastaaja epäili, että jossain tapauksissa liikenne voitaisiin tuottaa halvemmalla, jolloin positiivista olisi jos liikenteen resurssit tämän vuoksi kasvaisivat. Yksi vastaaja epäili kilpailuttamisen nostavan palvelun tasoa ja toinen sen merkitsevän toiminnan rationalisointia.

Negatiivisia vaikutuksia oli kirjattu odotetusti positiivisia enemmän ja niitä oli löydetty laajalti. Yleisimmin vastauksissa mainittiin ongelmat siitä, että infrastruktuuriin luetavaa julkista palvelua on vaikea tuottaa liiketoimintana. Muita huolenaiheita olivat seuraavat: työpaikat vähenevät saaristossa, reittejä karsitaan, kaluston, palvelun ja turvallisuuden taso laskee, yhteiskunnallinen vastuu laskee, saaristolaisten tarpeet eivät tule tarpeeksi esiin, maksut nousevat oleellisesti, mahdollisesti muodostuvat säästöt kanavoidaan muualle kuin yhteysliikenteeseen, minkä seurauksena liikenteen taso heikkenee ja siirtymävaiheen negatiivinen keskustelu ja sen vaikutukset saaristolaisten mielialaan.

Kunnat löysivät melko vähän mahdollisuuksia yhteysliikenteen kustannusten karsimiseksi. Mitään yhteistä linjaa vastauksista ei löytynyt. Kolme vastaajaa ei osannut antaa mitään keinoa. Yksi näistä vastaajista oli sitä mieltä, että tuore tarjouskilpailu osoittaa, että palvelu hoidetaan tehokkaasti ja pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla jo nyt. Yksi vastaaja oli sillä kannalla, että tehokkuutta voisi vielä nostaa. Toinen vastaaja mainitsi, että Merenkululaitos voi ostaa palveluja yksityisiltä yrittäjiltä ilman yhtiöittämistä tai yksityistämistä. Saman vastaajan mielestä kalustoa voisi jossain määrin sopeuttaa tarpeen mukaan. Vastauksissa ehdotettiin myös talvi- ja kesäliikenteen erottamista ja siirtymistä pois merimiesten työehtosopimuksista.

Kuntien yleinen linja toiminnasta kiinnostuneiden yksityisten yrittäjien löytymiseen oli kielteinen: seitsemästä vastaajasta neljä arveli, ettei kilpailijoita löydy. Yksi vastaaja ei osannut sanoa, yksi piti kilpailijoiden löytymistä todennäköisenä ja yksi epäili, että vain vilkkaille reiteille löytyisi kilpailijoita. Kaksi vastaajaa painotti tässäkin yhteydessä, että nykysysteemi on hyvä ja toiminnan pitäisi olla viranomaisen hoitamaa.

Kuntien mielestä yhteysliikenteen nykykalusto on keskimäärin melko sopivaa, joskin yhtä vaille kaikki kunnat löysivät myös jotain parannettavaa. Neljä kuntaa täydentäisi kalustoa pienemmillä ja nopeammilla aluksilla henkilöliikennettä varten. Vastaajat muistuttivat samassa yhteydessä kuitenkin raskaiden kuljetusten ja talviliikenteen tärkeydestä. Yksi vastaaja olisi valmis hoitamaan raskaat kuljetukset muutaman keran viikossa ajettavilla vuoroilla. Kevyemmällä kalustolla ajettaessa talviliikenne pitäisi hoitaa erikseen. Yhden vastaajan mielestä alusten koko ja lukumäärä, nopeus ja miehistön suuruus pitäisi paremmin sopeuttaa tarpeeseen. Yksi vastaaja haluaisi aluksiin kahviot kaikille niille reiteille, joilla on matkailuliikennettä.

Potentiaalisten uusien yrittäjien kalustosta esitettyyn kysymykseen tuli melko vähän selviä vastauksia. Kaksi vastaajaa ei osannut sanoa kysymykseen mitään. Vain yhden vastaajan mielestä kaikki esitetyt vaihtoehdot ovat aivan mahdollisia. Yksi vastaaja piti vuokrausta mahdollisia mutta muualta hankkimista ei. Kaksi vastaajaa katsoi kaluston riippuvan reitistä. Toinen näistä oli sitä mieltä, että siellä missä liikenne jatkuu samoilla aluksilla on parasta, että Merenkululaitos hoitaa liikenteen. Yksi vastaaja pidentäisi ajallisia mahdollisuuksia hankkia oma alus tarjouskilpailun yhteydessä.

Sopimuskauden pituudesta kunnat antoivat melko yhdensuuntaisia vastauksia. Neljän vastaajan mukaan sopimuksen minimipituus olisi 5 vuotta, kun taas kaksi vastaajaa piti kolmea vuotta riittävänä. Kaksi vastaajaa sitoi sopimuksen pituuden aluksen rahoitukseen: sopimusjakson tulisi olla niin pitkä, että rahoitus voidaan hoitaa.

Kysymykseen siitä, voisiko palvelun tuottaja operoida myös muissa yhteysliikenteen kohteissa, kunnat suhtautuivat varsin myönteisesti. Vain yksi vastaaja oli sitä mieltä, että tämä olisi mahdollista vain hyvin harkituissa tapauksissa. Pari vastaajaa asetti ehdoksi muualla operoinnille sen, ettei se heikennä vakituisten asukkaiden palvelutasaaristomerellä. Yksi vastaaja ehdotti esimerkkinä reittiä Ahvenanmaalle.

Kysyttäessä ensimmäisenä lisäkysymyksenä kuntien roolista yhteysliikenteen muutoksissa vastaus oli odotusten mukainen eli ehdottoman kielteinen. Ainoastaan yhden vastaajan kanta oli hieman lievempi, sillä hänen mielestään kuntien ei *tässä vaiheessa* ole mahdollista lähteä mukaan yhteysliikennepalvelujen tuottamiseen. Yhden vastaajan mielestä pienet saaristokunnat eivät voi panostaa sillä tasolla, että sillä olisi merkitystä. Yksi kunta vastasi tähän kysymykseen varsin runsassanaisesti. Sen mukaan kuntien ei ensinnä tule osallistua yhteysliikenteen kustannuksiin, sillä saaristokunnat ovat pieniä ja köyhiä ja saaristoyhteydet suhteettoman kalliita verrattuna maayhteyksiin. Saaristokunnilla ei ole paitsi taloudellisia resursseja niin ei myöskään henkilöllisiä resursseja toiminnan hoitamiseen ja valvontaan. Saariston asukkailla pitäisi olla suunnilleen yhtäläiset yhteydet riippumatta siitä, missä kunnassa he asuvat. Vastuu saariston elävänä pysyttämisestä on Suomessa valtiovallalla, ei yksittäisillä saaristokunnilla. On myös täysin kohtuutonta, että pienten köyhien saaristokuntien pitäisi kustantaa ulkopuolisten turistien kuljetus.

Kuntia pyydettiin myös arvioimaan, mikä on suurin kynnyksyksityisille tahoille yhteysliikenteen reiteistä kilpailemiselle. Vastaukset jakautuivat kahtaalle. Ensinnäkin kynnnyksenä nähtiin toiminnan itsekannattamattomuus, kustannusten ja tulojen suhde ja niihin liittyvät epävarmuustekijät. Tähän liittyen mainittiin myös liian pienet volyymit. Toisaalta kynnnyksenä nähtiin sopivien alusten järjestäminen liikenteeseen. Yksi vastaaja mainitsi tässä yhteydessä, että perusinfrastruktuuri pitäisi rahoittaa julkisilla varoilla.

Kunnat suhtautuivat hyvin positiivisesti ajatukseen yhteysliikenteen kehittämiseksi matkailuelinkeinoa paremmin palvelevaksi. Yksi vastaaja piti tätä jopa välttämättömänä saariston elinvoimaisena pitämisen kannalta ja valitteli, ettei asiaa oteta riittävän vakavasti (mm. saariston rengastie). Samaan hengenvetoon todettiin kuitenkin lähes kaikissa vastauksissa, että yhteysliikenteen kehittäminen matkailua paremmin

palvelevaksi ei saa tapahtua vakituisten asukkaiden tarpeiden kustannuksella, vaan pääasian tulee jatkossakin olla saaristolaisten yhteysliikenteen turvaaminen.

Kunnilta kysyttiin myös kolmea tärkeintä yhteiskunnallista tavoitetta, jotka yhteysliikenteellä saavutetaan. Ensimmäisenä oli odotetustikin ympärivuotisen, kiinteän asutuksen mahdollistaminen saaristossa. Tämä oli mainittu kaikissa vastauksissa. Yhtä vaille kaikki vastaajat mainitsivat yrittämismahdollisuuksien ja monipuolisen elinkeinolämän turvaamisen saaristossa. Neljä vastaajaa nosti esille matkailun. Yhden vastaajan mielestä yhteysliikenne vähentää alueellista epätasa-arvoa ja epäoikeudenmukaisuutta. Yksi vastaaja piti merkityksellisenä tavaroiden, myös painavien, sekä ihmisten kuljettamisen kaikkiin asuttuihin saariin. Kaiken kaikkiaan neljä vastaajaa summasi yhteiskunnallisen tavoitteen saariston elävänä pysyttämiseen.

4.5. Valtionhallinto

Valtiollisista elimistä kuultiin valtiovarainministeriötä sekä valtiontalouden tarkastusvirastoa. Kymmenen peruskysymyksen lisäksi heille esitettiin neljä erityiskysymystä.

Esitetyistä eri toimintatavoista piti toinen vastaaja parhaana, tosin varauksin, mallia, jossa valtion liikelaitos tai osakeyhtiö toimii rinnakkain yksityisten kanssa (vaihtoehto c). Malli liittyy osittain Merenkululaitoksen uudelleenorganisointiin. Toinen vastaaja puolestaan katsoi, että toimintaa pitäisi siirtää vaihteittain vaihtoehto d:n suuntaan, eli pitäisi pyrkiä saamaan liikenne yksityisten hoitoon. Toisaalta hän ei nähnyt huonona, vaikka liikelaitos (tai valtionyhtiö) olisi tarjoajana yksityisten ohella. Vastaajien yhteisenä kantana voi siten pitää vaihtoehtoa c.

Kustannusten pienentämisestä maksuja korottamalla tulisi toisen vastaajan mielestä enemmän harmia kuin hyötyä. Lisäksi kysymys on poliittinen. Toisen vastaajan mukaan maksupolitiikkaa olisi tarkistettava säännöllisesti, kuten esim. linja-autoliikenteessä. Reittien yhdistelyyn suhtauduttiin positiivisesti, jos se vain on käytännössä mahdollista. Toisaalta epäiltiin reitteihin tai vuoroihin koskemisen olevan poliittisesti vaikeaa. Toisen vastaajan mukaan ykkösvaihtoehto kustannusten laskemiseen on kilpailuttaminen ja yksityistäminen.

Vastaajat eivät pystyneet antamaan selvää vastausta kysymykseen sopivasta liikenteen tilaajasta. Toinen vastaajista päätyi lopulta Merenkulkupiiriin, mutta sillä edellytyksellä, että sillä ei ole omaa tuotantoa. Piirin suurimpana ongelmana nähtiin juuri tilaajan ja tuottajan läheisyys, toisin sanoen piiri olisi hyvä tilaaja, jos sillä ei olisi omaa liikennöintitoimintaa. Keskushallinto puolestaan olisi joka tapauksessa piirin tietojen varassa. Toinen vastaajista ei pitänyt kysymystä tilaajasta kovin oleellisena, vaan tärkeää on se, että itse toiminta on tavalla tai toisella ulkoistettu. Tilaajana voisi toimia vaikka Länsi-Suomen lääninhallitus, sillä liikenteen tilaaminen ei vastaaja mukaan vaadi niin erityistä asiantuntemusta.

Yhteysliikenteen kilpailuttamisen positiivisina vaikutuksina mainittiin kustannusten karsinnan mahdollisuus ainakin periaatetasolla ja toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen. Kilpailuttamisen kautta palvelulle saataisiin oikea hinta ja valtion ei itse tarvitsisi

harjoittaa varsinaista yhteysalusliikennettä. Toiminta muuttuisi paremmin kysynnän ohjaamaksi ja syntyisi mahdollisuus oheispalveluiden tarjoamiseen.

Negatiiviset vaikutukset löytyivät henkilöstöpuolelta. Työntekijöiden kannalta määräaikaisuus on ongelma, tämän ovat osoittaneet linja-autoliikenteen kokemukset. Lisäksi kilpailun hävinneen osapuolen henkilöstön asema arvelutti.

Vastaajat eivät juurikaan pystyneet mainitsemaan muita soveliaita keinoja kustannusten karsimiseen kuin kilpailuttamisen. Ainoana mainittiin reittien yhdistäminen, jos tämä on ylipäänsä mahdollista palvelutasoa laskematta.

Mahdollisten kilpailijoiden määrästä vastaajat eivät osanneet esittää kovin varmoja mielipiteitä. Toisen vastaajan käsityksen mukaan kilpailijoita olisi melko vähän. Toinen vastaaja huomautti osuvasti, että tilannetta ei pysty sanomaan ennen kuin markkinat on luotu.

Yhteysliikenteen kalustoa pidettiin pääosin sopivana. Toinen vastaaja kiinnitti huomiota oheispalvelumahdollisuuksien puutteeseen ja toinen piti kalustoa osittain tarpeettoman raskaana. Samoin toinen vastaaja kiinnitti huomiota siihen, että alusten hankintaperusteet voivat olla väärä.

Alusten vuokrausta molemmat vastaajat pitivät mahdollisena. Toisaalta pitäisi olla myös mahdollisuus oman aluksen käyttöön.

Molemmat vastaajat katsoivat vuokrasopimuksen pituuden riippuvan aluksen omistuksesta. Valtiolta vuokratulla kalustolla toimittaessa sopimuksen pituus voisi olla noin kolme vuotta, omalla aluksella noin viisi vuotta.

Palvelun tuottajan operoinnille myös saaristomeren ulkopuolisissa yhteysliikenteen kohteissa ei kumpikaan vastaajista nähnyt mitään estettä. Ei siinäkään tapauksessa, että alus olisi vuokrattuna valtiolta.

Ensimmäisenä lisäkysymyksenä tiedusteltiin kuntien roolista yhteysliikenteen tuottamisessa. Valtion taholta katsottiin, että kuntien olisi osallistuttava yhteysliikenteeseen. Tämä osallistuminen olisi mahdollista myös yhtiön osakkuuden kautta.

Toisena lisäkysymyksenä tiedusteltiin mahdollisuutta yhtiöittää yhteysliikenne ennen muusta Merenkululaitoksesta tehtävää ratkaisua. Kummankaan vastaajan mielestä teoreettista estettä tälle ei ole, mutta toinen vastaajista piti tätä käytännössä erittäin epätodennäköisenä. Mielipiteen perusteena oli ensinnäkin poliittiset tekijät ja toisaalta se tosiasia, että yhteysliikenteen osalta tehtävät ratkaisut sitoisivat käytännössä tulevaa linjaa, ainakin joltain osin. Myös koko Merenkululaitoksen nykyistä, vähän epäselvää tilannetta pidettiin kehitystä hidastavana tekijänä ja myös yhteisen sävelen löytymistä pidettiin vaikeana. Organisoinnin osalta toinen vastaajataho painotti, että tarkastelu tulee aloittaa *tehtävästä*, ja tämän jälkeen on mietittävä, miten tämä tehtävä tulee hoitaa.

Seuraavaksi kysyttiin yhteysliikenteen liikelaitostamisen mahdollisuudesta. Vastaajat pitivät kaikkia organisointivaihtoehtoja sinänsä mahdollisina, toinen vastaajista tosin epäili, ettei esim. liikelaitostaminen ole vielä mahdollista, tulevaisuudessa kylläkin. Merenkululaitoksen liikelaitostamisen seurauksena yhteysliikenteestä muodostuisi ilmeisen automaattisesti ainakin erillinen tulosityksikkö. Tosin organisointi olisi tällöin liikelaitoksen johdon asia. Toisen vastaajan mielestä markkinoilla on vaikeaa säilyttää uskottavuus, jos toimitaan virastona. Toinen vastaajista puolestaan oli sillä kannalla, että Merenkululaitoksen taloushallinnolla on vielä paljon tehtävää ennen liikelaitostamista, samaten tilaaja-tuottaja -malliin siirtyminen edellyttää vielä paljon työtä.

Kolmas lisäkysymys koski sitä, mikä taho olisi sopivin käyttämään yhteysliikenteen yksiköstä perustettavan osakeyhtiön osakkeisiin liittyvää määräysvaltaa. Suoraa ja yksiselitteistä vastausta ei kysymykseen saatu. Vastaajien mukaan omistajavalta on lähes poikkeuksetta ministeriötasolla, eikä virastoille siis yleensä anneta osakkeita. Tästä lähtökohdasta, ja muutenkin, vastaajat olivat lähinnä Liikenneministeriön kannalla, mutta muitakin vaihtoehtoja, esimerkiksi Merenkululaitosta ja Saaristomeren merenkulkupiiriä, pidettiin sinänsä mahdollisina. Liikenneministeriöön liittyvänä ongelmana nähtiin sen kaukainen sijainti.

4.6 Saaristoasiain neuvottelukunta

Saaristoasiain neuvottelukunta antoi omat kommenttinsa yhteysalusliikenteen yhtiöittämisestä. Kuten todettua, nämä kommentit käsittelivät yhteysliikenteen yhtiöittämisen mahdollisuuksista laadittua perusselvitystä eivätkä siis suoraan vastanneet esittämiimme kysymyksiin. Tämän vuoksi ne esitetään erikseen. Neuvottelukunnan asiantuntevat kommentit on kuitenkin otettu huomioon haastatteluvastausten yhteenvedossa.

Saaristoasiain neuvottelukunnan mukaan yhtiöittämistä ei varsinaisessa liiketoimintamielessä tarvita, mutta sitä voidaan pitää perusteltuna, mikäli sillä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä. Säästöjä, joita voidaan saada nykyiselläkin hallintotavalla, voitaneen saavuttaa aikaa myöten lähinnä henkilöstökuluissa. Henkilöstön käytön tehostaminen ei ole saariston kannalta ongelmaton asia, sillä saaristolain mukaan valtion on pyrittävä säilyttämään työpaikkansa saaristossa. Yhteysaluksilla työskentelevistä työntekijöistä puolet on henkikirjoitettuna saaristokuntiin. Työpaikoilla on suuri merkitys pienille saaristokunnille.

Mikäli yhteysalusliikenteen liikelaitostamiseen tai yhtiöittämiseen mennään, tulee tämän tapahtua Saaristoasiain neuvottelukunnan mukaan seuraavin ehdoin:

- 1) Valtion talousarviossa tulee jatkossakin olla erillinen momentti, jolla valtio rahoittaa yhteysalusliikenteen palvelujen oston. Valtion vastuun yhteysalusliikenteen järjestämisestä tulee olla jatkossakin selvästi todettu.
- 2) Liikenneministeriö päättää jatkossakin yhteysalusten maksuista. Yhteysalusten palvelujen tulee jatkossakin olla saaristolaisille maksuttomat. Muiden maksujen tulee olla nykyiseen tapaan kohtuuhintaiset siten, että niillä tuetaan eikä estetä saariston matkailuelinkeinon ja vapaa-ajan asumisen kehittymistä.

- 3) Eduskunta asettaa palvelutasovelvoitteet liikelaitokselle tai mahdolliselle yhtiölle valtion talousarvion yhteydessä. Palvelutasoa on nostettava tarpeen mukaan saatavien säästöjen puitteissa ja tarvittaessa korotetulla budjettituella.
- 4) Yhteysalusten nykyisten työntekijöiden asema pyritään turvaamaan käytettävissä olevin keinoin siten, että heillä on oikeus siirtyä kilpailussa asianomaisella reitillä voittaneiden yhtiöiden palvelukseen.
- 5) Kilpailutettaessa on yhteysalusten henkilöstön muodostamille yhtiöille annettava etusija kun tarjoukset ovat muutoin saman tasoisia. Tarjousten pyytämistä perustettavan tuotantoyksikön lisäksi ulkopuolisilta on sinänsä pidettävä luonnollisena asiana. Tarjoajia lienee kuitenkin suhteellisen vähän, sillä tarkoitukseen sopivaa vaativiin ympärivuotisiin meriolosuhteisiin soveltuvaa kalustoa on yksityisillä niukasti. Tarjontaa voidaan lisätä riittävän pitkällä eli 5-10 vuoden sopimuksilla.
- 6) Merenkulkupiirin nykyiset alukset siirretään liikelaitoksen tai perustettavan yhtiön omistukseen. Niistä ei muodosteta aluspankkia eikä alusten vuokraamista yksityisille ulkopuolisille henkilöille pidetä toiminnan lähtökohtana.
- 7) Sekä tilaajan että tuottajan on oltava lähellä toimintaa, millä mahdollistetaan asiantuntemus. Paras malli on että tilaaja on saaristomeren merenkulkupiirin tai myöhemmin sitä vastaavan yksikön puitteissa.
- 8) On tarkoituksenmukaista, että perustettava palvelun tuottajayksikkö operoi tarvittaessa myös koko maan saaristoalueilla.
- 9) Suhtaudumme myönteisesti siihen, että yhteysalusliikenteellä pyritään tukemaan saaristomatkatilun kehitystä. Näemme tähän hyviä mahdollisuuksia.

5. Yhteenveto

Haastatteluvastauksissa korostettiin sitä, että yhteysliikenne on poliittisesti arka asia. Pienetkin liikenteeseen liittyvät muutokset tai muutosehdotukset ovat perinteisesti saaneet saaristossa aikaan vastalauseiden ryöpyn. Monien vastaajien vastauksia leimasikin varovaisuus. Yleinen kommentti oli, että "olisihan se hyvä, mutta kun siitä nousee niin kova meteli".

Kaiken kaikkiaan vastaajaryhmien jakautuminen saaristokuntien ja ammattiyhdistysten muodostamaan muutosvastarintaisen joukkoon sekä toisaalta yrittäjien, edunvalvontajärjestöjen sekä valtionhallinnon muodostamaan muutoksille suopeiden joukkoon oli ennalta odotettavissa. Yllättävää oli kuitenkin mm. valtionhallinnon eri vaihtoehtoilta avoin suhtautuminen sekä kuntien haastatteluihin antamat niukkasanaiset vastaukset. Yhtiöittämisen vastustajista osa oli kannassaan niin jyrkkiä, etteivät he suostuneet edes vastaamaan kaikkiin heille esitettyihin kysymyksiin.

Jos päätöksenteon lähtökohdaksi otetaan se, että yhteysliikenteen menoista on pakko säästää, niin haastattelujen perusteella yhtään merkittävää yleisesti hyväksyttyä keinoa ei ole olemassa. Eri säästämiskeinoista ajamisen merkittävä vähentäminen ei kerännyt minkään sidosryhmän kannatusta. Myös lippujen hintojen korotuksiin suhtauduttiin varovaisesti ja kielteisesti. Näin ollen todellisista vaihtoehtoista eniten kannatusta sai toimintamallin muuttaminen, vaikka se toisaalta keräsi tiukkaa vastustusta tietyiltä tahoilta. Toiminnan valtiolle aiheuttamia kustannuksia voitaisiin toki

keventää uusia tulonlähteitä luomalla. Tämä lienee kuitenkin nykymallilla melko vaikeaa ja vaikutuksiltaan vähäistä. Toimintaa avoimesti kehittämällä uusia mahdollisuuksia saattaisi kuitenkin avautua.

Eräs haastatteluissa ilmennyt seikka oli se, että eri sidosryhmissä oltiin laajalti tyytyväisiä nykyisen operaattorin toimintaan. Toisin sanoen monet vastaajat pitivät nykyistä operaattoria niin hyvänä, että tarvetta muutoksiin ole. Muutosmyönteisemmätkin pitivät usein nykyistä toimintaa laadukkaana, mutta näkivät silti mahdollisuuden toiminnan kehittämiseen.

Matkailu on alati kasvava saaristolaisten elinkeino. Yhteysliikenteen kehittäminen matkailuelinkeinoa paremmin palvelevaksi sai haastatelluilta erittäin laajan kannatuksen, kunhan se ei tapahdu saaristolaisten palveluiden kustannuksella. Yhtiöittämisen katsottiin edesauttavan tätä kehitystä. Matkailua edistäisi myös reittien mahdollisimman hyvä yhteensovittaminen sekä yhteisreittien ja -aikataulujen luominen. Lisäksi liikennettä voitaisiin markkinoida nykyistä tehokkaammin.

YHTEENVETO JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

1. Johdanto

Saariston elävänä säilyttäminen on tavoite, joka tuli esiin varsin monissa haastatteluvastauksissa. Se on myös Saaristolain keskeinen tavoite. Yhteysliikenteellä on suuri rooli tämän tavoitteen toteuttamisessa, sillä on varmaa, että saaristo ei pysy elävänä ilman riittäviä liikenneyhteyksiä. Saaristo on ainutlaatuisuutensa vuoksi sellainen elementti, johon kannattaa panostaa. Elävä saaristo on paitsi saaristolaisten, myös alati kasvavan saaristossa vapaa-aikaa viettävän ihmisjoukon etujen mukaista. Jos saaristo päästetään kerran autioitumaan, on sen uudelleen asuttaminen epätodennäköistä.

Yhteysliikenne on hoidettu varsin hyvin ja kustannustehokkaasti jo nyt. Selvästi suurimman yksittäisen menoerän muodostavat henkilökunnan palkat. Saaristomeren merenkulkupiirissä henkilökunta muodostuu 59 vakituisesta yhteysalusten miehistön jäsenestä ja neljästä hallintohenkilöstä. Lisäksi yhteysliikenteessä toimii aikarahdatujen alusten henkilöstö. Aluksia ajetaan pääosin kahdella miehistöllä. Melko pitkistä päivittäisistä työajoista ja seitsemänpäiväisistä työ- ja lomaviikoista johtuen miehistön ylityömäärät nousevat melko suureksi. Laki työajasta kotimaanliikenteen aluksissa säättää ylitöille korkeahkot vapaa-ajan vaihtosuhteet ja rahakorvaukset. Vapaa-ajan vaihtosuhde tasataan vapaaviikkojen aikana. Tämä alentaa rahakorvausten määrää. Edellä mainituista tekijöistä johtuen nykyisen miehistön palkka nousee kuitenkin varsin kilpailukykyiseksi. Ylitöiden määrää ja miehistön palkkoja voitaisiin nykyisen ajomäärän puitteissa laskea palkkaamalla kolmas miehistö. Tästä aiheutuvat lisäkustannukset nostaisivat selvitysten mukaan kuitenkin kokonaiskustannuksia. Lisäksi nykysysteemi on osoittautunut käytännössä toimivaksi.

Yhteysliikenteen kalusto on tällä hetkellä melko uutta eikä akuutteja investointitarpeita ole, varsinkaan kun kalusto on tarkoitukseensa sopivaa. Kaluston huolto hoidetaan jo nyt kilpailuttaen ulkopuolisilla. Oheispalveluihin, kuten kioski- tai kahvila-toimintaan, ei nykyaluksilla juurikaan ole tiloja, joten tällaisesta toiminnasta saatavat lisätulot jäävät keräämättä muilla kuin aikarahdatuilla aluksilla sekä suuremmilla lautoilla. Toiminnan volyymi, suuriliikenteisimpiä reittejä kesäaikana lukuun ottamatta, olisi kuitenkin niin pientä, että ylimääräisen henkilön palkkaaminen tähän ei kannata. Siksi oheistoiminta pitäisi hoitaa nykyhenkilökunnalla oman toimen ohessa. Tähän nykyisen henkilökunnan piirissä tuskin on halua. Oheispalvelut nähtiin kuitenkin tietyissä vastaajaryhmissä merkityksellisinä koko toiminnan ja varsinkin matkailun kannalta. Toiminnan kehittäminen paremmin matkailua tukeväksi koettiin haastateltujen joukossa positiivisena ja tärkeänä asiana.

Edellisten lisäksi yhteysliikenteen valtiolle aiheuttamiin kustannuksiin vaikuttaa liikenteestä käyttäjiltä kerättävät maksut sekä ajettavien reittien ja vuorojen määrä.

Nämä ovat kuitenkin operaattorista riippumattomia ja perustuvat poliittiseen päätöksentekoon. Vuorojen ja reittien karsintaa ensisijaisena kustannusten karsintakeinona ei kannattanut yksikään haastateltu sidosryhmä. Myöskään lippujen hintojen nostoa ei nähty ratkaisuna. Myös aluskustannukset muodostunevat samanlaisella kalustolla toimittaessa melko yhtenäisiksi operaattorista riippumatta. Näin ollen todellisia säästöjä nykysysteemiin verrattuna on saatavissa miehistön palkkauskuluista sekä lisätulojen muodossa mahdollisista oheispalveluista.

Yhteysliikenteeseen liittyvät muutokset tai pelkät muutosehdotukset aiheuttavat yleensä voimakkaan reaktion saaristolaisen keskuudessa. Tämä on ymmärrettävää, kun huomioi yhteysliikenteen merkityksen asukkaiden elinehtona. Esimerkiksi yhtiöittämiseen ja kilpailuttamiseen liittyy pelko palvelujen huonontumisesta, vaikkei tämän tarvitse todellisuudessa olla muutosten seurauksena. Päinvastoin esimerkiksi Utön reitillä palvelu parani, kun siirryttiin käyttämään aikarahdattua alusta. Ennakoluulojen ja mahdollisten aiheettomien pelkojen lieventämiseksi on tärkeää, että muutoksista tiedotetaan riittävän paljon ja riittävällä tarkkuudella. On esimerkiksi yleinen harhaluulo, että yhteysliikenteen säilyttäminen merenkulkupiirillä turvaisi liikenteen jatkuvuuden. Näin ei kuitenkaan ole, sillä jos piirin saamaa määrärahaa pienennetään jatkuvasti, on piirinkin alettava tinkimään palvelutasosta. On asukkaidenkin etujen mukaista, että palvelu hoidetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti, sillä tällöin vähenee paine toiminnan karsimiseen.

Merenkululaitoksen nykytila ei ole otollinen suurille muutoksille. Laitoksen organisaatiota ollaan muuttamassa ja siitä muodostetaan mahdollisesti liikelaitos. Tämä voi tapahtua Tielaitoksen mallin ja liikenneministeriön yleisen kehityslinjan mukaan tilaaja-tuottaja -mallina tai yhtenäisenä liikelaitosmallina. Yhteysliikenteen mahdollinen uudelleenorganisointi liittyy kiinteästi koko Merenkululaitoksen muutoksiin. Siksi lie-neekin vaikeaa muuttaa yhteysliikenteen toimintamallia ennen Merenkululaitoksesta tehtävää kokonaisratkaisua.

2. Säädöspohja

Yhteysalusliikenne perustuu ohuelle säädöspohjalle. Toiminnan taustalla on lähinnä Saaristolaki ja erityisesti sen viides pykälä, joka on kuitenkin hyvin yleisluonteinen. Yhteysalusliikenteen toiminnan taso on kuitenkin loppujen lopuksi poliittinen päätös ja se liittyy valtion niukkojen resurssien jakamiseen. Yhteysliikenteen palvelutaso riippuu siis oleellisesti vähemmän siitä, kuka ja missä muodossa palvelun tuottaa kuin siitä, paljonko yhteysliikenteen menoihin halutaan vuosittain kanavoida valtion rahaa. Tämän vuoksi yhteysliikenteen peruseriaatteet ja suuntaviivat olisi vahvistettava säädöstasolla. Tällöin toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen kohti kaikin puolin parasta toimintamallia olisi mahdollista.

Yhteysliikennettä käsittelevissä säädöksissä olisi otettava kantaa mm. siihen, millä edellytyksillä ja minkä tasoihin liikennepalveluihin saaristolaisilla on oikeus sekä pitäisikö näiden palvelujen olla ilmaisia. Kantaa olisi otettava erikseen henkilö- ja rahtikuljetusten osalta. Myös saaristolaisen käsite olisi määriteltävä, toisin sanoen otetta-

va kantaa siihen, tuleeko henkilön asua tosiasiallisesti ympärivuotisesti saaristossa vai riittäisikö pelkkä saaristossa kirjoilla oleminen ilmaisiin kuljetuspalveluihin. Nykysysteemissä on mahdollista kirjat saaristossa säilyttämällä nauttia ilmaisista kuljetuspalveluista, vaikka tosiasiassa asuisi pääasiallisesti mantereella. Säädöstasolla olisi myös otettava kantaa siihen, otetaanko lähtökohdaksi vuoroliikenne kuten nykyisin vai lisätäänkö tilausliikenteen osuutta. Samoin olisi säädettävä joitain periaatteita reittien pituudesta, alusten koosta ja muista palvelutasoon oleellisesti vaikuttavista seikoista.

Yhteysliikenteen maksujen tarkistaminen lienee ajankohtaista. Nykyisellään maksut ovat henkilöliikenteen osalta sillä tasolla, että niiden maltillinen korottaminen tuskin vaikuttaisi kysyntään. Turistien maksujen maltillinen korottaminen koettiin myös haastatteluissa laajasti mahdolliseksi. Asukkaiden henkilöliikenne tulisi haastattelujen perusteella säilyttää maksuttomana. Rahdin osalta tilanne on hieman toinen. Ulkopuolisten rahtimaksut ovat jo nykyään ilmeisen käyvät. Saaristolaisten osalta pieni omavastuu rahtimaksussa olisi varmasti omiaan tehostamaan toimintaa, sillä nykyisellään saatetaan samaan saareen vierekkäisiin taloihin tilata polttoöljyä viikon välein, mistä aiheutuu valtiolle usean tuhannen markan ylimääräinen menoerä. Näin tapahtuu tehokkaasta kuljetusten koordinoinnista huolimatta. Haastatteluissa ei juurikaan käsitelty rahtimaksuja erikseen, mutta yleislinja oli asukkaiden ilmaispalvelujen kannalla. Lisäksi poliittinen vastustus myös rahtimaksulle olisi varmasti kovaa. Yhteysliikenteen maksuperusteet olisi hyvä määritellä säädöstasolla. Kulloisistakin maksuista voitaisiin jatkossakin päättää liikenneministeriössä.

Säädöstasolla olisi syytä ottaa kantaa myös suuriliikenteisten yhteysalusten ja Tielaitoksen vapaasti kulkevien lautta-alusten väliseen suhteeseen. Tielaitoksen lauttoja liikennöi väleillä Parainen – Nauvo, Nauvo – Korppoo, Korppoo – Houtskari, Korppoo – Norrskata ja Hailuodosta mantereelle. Nämä lautat ”törmäävät” yhteysliikenteeseen kahdella tavalla. Ensinnäkin ne ovat ilmaisia kun taas Merenkululaitoksen hoitamilla reiteillä on maksut. Toisaalta lautta-alusten liikennöinti on merenkulkua, sillä esimerkiksi niiden ohjaamiseen vaaditaan perämiehen pätevyys. Hailuoto –yhteys (6856 m.) ja Korppoon ja Houtskarın väli (8800 m.) ovat pidempiä kuin Merenkululaitoksen suuriliikenteisten yhteysalusten Auran ja Auroran hoitamat välit Kasnäs – Hiittinen ja Laupunen – Jumo (6500 metriä kumpikin).

Tielain 18 §:n mukaan lautta-aluksen käyttämisestä voidaan asetuksella erityisistä syistä säätää perittäväksi kohtuullinen käypä maksu. Näin ollen loogista olisikin, että edellä mainitut lauttavälit muutettaisiin samalla lailla maksulliseksi kuin yhteysalukset. Maksuttomiksi voisi tosin jättää välit Parainen – Nauvo ja Nauvo – Korppoo, sillä ne ovat verraten lyhyitä (1632 ja 793 metriä) ja siten helpommin mielletävissä tien osaksi. Lisäksi kyseiset välit muutettaneen maantielosseiksi. Olisi myös luonnollista ja tehokkuutta lisäävää antaa lautta-alusten liikennöinti saman tahon hoidettavaksi, joka hoitaa saariston yhteysliikenteen. Tämä ennenkin käsitelty asia tulee jälleen Tielaitoksen uudelleenorganisoinnin seurauksena harkittavaksi melko pian.

Laadittavien säädösten ei tarvitsisi olla laintasoisia. Yhteysliikenteestä voitaisiin antaa asetus, mikä olisi myös helpommin sopeutettavissa kulloisenkin tilanteen mukaiseksi saatujen kokemusten perusteella. Saaristolain 15 §:ään on säädetty valmis asetuksen antovaltuus. Kyseisen pykälän mukaan ”Tarkempia säännöksiä tämän lain täy-

täntöön panosta voidaan antaa asetuksella". Sääntelyyn yleisten täytäntöönpanovaltuutusten perusteella suhtaudutaan nykyisin kuitenkin entistäkin tiukemmin. Tämän vuoksi olisikin parempi säätää ensin yhteysliikennettä koskeva erityinen asetuksenantovaltuus. Toisena vaihtoehtona olisi tietysti säännösten laatiminen laintasoisina.

3. Yhtiöittäminen

Yhteysalusliikenteen hoitoyksikön yhtiöittäminen, kuten muutkin yhteysliikenteen toimintamallin muutokset, keräävät huomattavaa vastustusta niin saaristokuntien, yhteysalusten henkilökunnan kuin ammattiyhdistystenkin taholta. Vastustuksen voi katsoa johtuvan suurelta osin ennakkoluuloista ja peloista, jotka eivät välttämättä pidä paikkaansa tai joiden ei ainakaan tarvitse toteutua. Hoitoyksikön yhtiöittämisen ei tarvitse aiheuttaa merkittävää muutosta minkään edellä mainitun ryhmän asemaan. Eri asia on, onko yhtiöittämisestä tällöin riittävää hyötyä?

Suurin osa yhteysliikenteen kuluista syntyy henkilöstön palkkamenoista. Tärkeimmät yhteysliikenteen henkilökunnan palkkoja säätelevät tekijät ovat Merenkululaitoksen ja ammattiyhdistysten välinen työehtosopimus ja laki työajasta kotimaanliikenteen aluksissa. Näistä jälkimmäinen soveltuu yhtä lailla kaikkiin työntekijöihin työnantajatahosta riippumatta. Alusten miehittäjän vaihtuminen Merenkululaitoksesta yksityis-oikeudelliseksi yhtiöksi muuttaisi työehtosopimuskenttää, sillä nykyiset työehtosopimukset tulisivat sovellettaviksi ainoastaan vanhojen työntekijöiden osalta sopimuskauden loppuun. Uutena työehtosopimuksena voisi tulla kyseeseen esimerkiksi kotimaan matkustaja-alusliikenteen työehtosopimus tai yrityskohtainen työehtosopimus.

Yrityskohtaisen työehtosopimuksen solmiminen yhtiön ja ammattiyhdistysten välillä lienee sinänsä aivan mahdollista. Ammattiyhdistykset ovat kuitenkin koko rintamalla sillä kannalla, että tämän sopimuksen tulisi olla vähintään nykyisen tasoinen. Jos tästä vaatimuksesta ei pystytä tinkimään, ei yhtiöittämistä voisi ainakaan lyhyen tähtäimen palkkakustannusten laskun avulla perustella. Pitkällä tähtäimellä tilanne voi kuitenkin olla eri.

Toisaalta voi kysyä, miksi yhteysalusliikenteen palkan pitäisi poiketa muun kotimaanliikenteen palkasta. Esimerkiksi kotimaan matkustaja-alusliikenteen sopimukseen siirtyminen laskisi palkkakustannuksia tuntuvasti. Aikaisemmassa selvityksessä Merenkululaitoksen kehittämishanke – Saariston yhteysliikenne, on yksityisen yhtiön miehistön palkoiksi oletettu matkustaja-alusliikenteen työehtosopimuksen perusteella 71 % yhteysliikenteen nykyisistä palkoista. Esitetty luku saattaa olla erheellinen mm. yhtiötä koskevista työaikaääräyksistä johtuen. Joka tapauksessa palkkakustannusten lasku lienee ainakin 20 % luokkaa. Palkkasäästöt johtuvat paitsi yksityispuolen sopimuksen pienemmistä peruspalkoista niin myös siitä, että Merenkululaitoksen sopimuksen palkkarakenne kokonaisuudessaan on yksityispuolta kalliimpi. Yhtenä varteenotettavana vaihtoehtona on kokonaispalkkausjärjestelmä, mitä käytetään yksityispuolella. Tällaiseen malliin siirtymällä yhteysliikenteen palkkataso voitaisiin saada lähelle yksityistasoa.

Palkkauksen heikentäminen on kuitenkin ammattiyhdistyspoliittisesti erittäin vaikeaa. Työntekijöiden ja heidän edustajiensa taholta tuleva vastustus on luonnollisesti suurta. On vaikea ennustaa, millaisiin toimenpiteisiin työntekijäpuoli on valmis menemään pitääkseen kiinni aiemmin yksilötasolla saavuttamistaan eduista.

4. Henkilöstön asema

Henkilöstön asema on tärkeä muuttuja toimintamallin muokkausta suunniteltaessa. Nykyisellään yhteysliikenne toimii melko pienellä henkilöstömäärällä, sillä alusten miehistöt ovat pieniä, kahdesta neljään henkeä. Miehistöä pienennettäessä alkaa jossain vaiheessa riski kasvaa, sillä pelivara vähenee ja odottamattomista tilanteista selviäminen voi vaikeutua liiaksi. Koko toiminnan laajuudessa suuria henkilöstön määrän vähennyksiä tuskin missään vaihtoehdossa tulee tapahtumaan, mutta vaihtoehdosta riippuen henkilöstön sisällä saattaa tulla suurtakin vaihtuvuutta. Yksi henkilöstöön liittyvä tekijä on saaristossa asuva henkilökunta, sillä saaristolain 7 §:n mukaan valtion on pyrittävä turvaamaan saaristossa olevat työpaikkansa.

Nykyisen henkilöstön asema on syytä turvata mahdollisimman hyvin yhteysliikenteen toimintamallin muutoksissa. Tämä helpottaa huomattavasti hankkeen poliittista läpivientiä. Työntekijöiden asema on haastattelujenkin perusteella negatiivisin tekijä toiminnan kilpailuttamisessa. Henkilöstöongelmaa helpottaa yhteysalushenkilökunnan verraten korkea keski-ikä. Tämän vuoksi esimerkiksi asteittaiset muutokset saattaa olla mahdollista toteuttaa ilman irtisanomisia tai työntekijöiden siirtoja toisiin tehtäviin. Saaristossa ei nykyään enää ole juurikaan uutta työvoimaa yhteysaluksille, vaan uusi henkilökunta on palkattu pääosin mantereelta. Jos kehitys jatkuu nykyisen suuntaisena, vähenee yhteysalusliikenteen työllistävä vaikutus saaristossa yhteysliikenteen hoidossa tehtävistä muutoksista riippumatta.

5. Kilpailu

Oleellinen tekijä yhtiöittämisen kautta saatavista kustannussäästöistä liittyy kilpailuun tai ainakin sen todelliseen uhkaan ja tästä seuraavaan kustannustehokkuuden nousuun. Kilpailuttaminen voitaisiin hoitaa vähitellen siten, että ensin kaikki linjat annettaisiin yhteysliikenneyksiköstä muodostetun yhtiön hoidettavaksi. Tämän jälkeen olisi mahdollista kilpailuttaa reittejä esimerkiksi yksi kerrallaan. Tällöin kilpailijoita löytyisi luultavasti enemmän ja vaikutukset vanhan tuottajan henkilöstöön olisivat lievemmät, mikäli se häviäisi kilpailun. Keväällä 2000 järjestetystä tarjouskilpailusta voi kuitenkin päätellä, että mahdollisesti piirin yksiköstä muodostetulla uudella yhtiöllä olisi hyvät mahdollisuudet menestyä kilpailussa. Haastattelujen perusteella toiminnasta kiinnostuneita potentiaalisia tuottajia ei liene runsaasti. Kilpailutettavan sopimuskauden pituuden lähtökohdaksi kannattaa ottaa vähintään viisi vuotta, mikä oli haastateltujen tahojen ylivoimaisesti eniten suosima pituus sekä nykyisten aikarahdattujen alusten sopimusaika.

Kilpailua ja kilpailijoiden määrää eniten rajoittava tekijä on kalusto. Yhteysliikennettä hoidetaan spesiaalikalustolla, jolla on kyettävä liikennöimään myös jäissä. Tämä rajoittaa tarjolla olevan kaluston määrää jyrkästi. Kilpailuttamisen tavoitteena ei kuitenkaan saisi olla kustannusten karsinta kaluston laadusta tinkimällä. Toisaalta toimintaan hankittavan uuden kaluston myötä valtiolle jäisi aluksia, joilla ei välttämättä olisi osoitettavissa muuta käyttöä eikä niitä välttämättä saataisi myytyä käyvällä hinnalla. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi olisi parasta pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, jossa nykyinen kalusto säilyisi liikenteessä ainakin niiltä osin, kun parempaa kalustoa ei ole saatavissa. Tavoitteeseen pääsy edellyttää kilpailuoloissa nykykaluston joko myyntiä tai vuokrausta edullisimman tarjouksen tehneelle. Mikäli valtio-omisteinen tuottajayhtiö joutuisi hankkimaan kaluston samoilla ehdoilla kuin muutkin kilpailijat, toteutuisi myös toiminnan läpinäkyvyys parhaalla mahdollisella tavalla. On nimittäin selvää, että jos tuottajayhtiö saisi alukset valtiolta esimerkiksi apporttina, saisi se samalla erittäin merkittävän kilpailuedun muihin kilpailijoihin verrattuna ja tämä olisi omiaan vaarantamaan koko kilpailun. Kaluston tarjontaa voidaan lisätä myös sopimuskautta pidentämällä, sillä tällöin yrittäjän kannattaa investoida kalustoon enemmän.

Alusten omistus ja hallinnointi voitaisiin säilyttää Merenkulkupiirillä tai sitä varten voitaisiin perustaa erillinen yhtiö. Tällöin tulisi kuitenkin huolehtia siitä, etteivät mahdolliset säästöt uppoa tämän yhtiön hallinnointiin. Merenkululaitoksen tulevien organisaatiomuutosten yhteydessä saattaa tulla ajankohtaiseksi järjestää muunkin valtion aluskaluston hallinnointia, jolloin yhteysalusten hallinnointi voitaisiin ratkaista samassa yhteydessä.

Poliittisesti tällaisen mallin pitäisi olla mahdollinen, vaikka osa haastatelluista sitä vastustikin. Vuokrausmahdollisuuden kannattajia oli kuitenkin selvästi vastustajia enemmän, eikä mikään sidosryhmä ollut kokonaisuudessaan valtion omistamien alusten vuokrausta vastaan. Useat vastaajat olivat huolissaan uusien kilpailijoiden kaluston laadusta; jos uusi yrittäjä jatkaisi vanhalla kalustolla, olisivat nämä huolet aiheettomia.

Yhteysliikenteen palvelujen tuottamisen tapahtuessa kilpailutetuilla markkinoilla jonkun tahon pitäisi toimia liikenteen tilaajana. Haastattelututkimuksen perusteella kysymys tilaajaorganisaatiosta vaikuttaa selvältä, sillä haastatellut kannattivat tehtävään lähes yksimielisesti Saaristomeren merenkulkupiiriä. Piirin valintaa tilaajaksi onkin helppo puolustaa esimerkiksi sen asiantuntemuksen ja läheisen sijainnin vuoksi. Ehkä ainoa todellinen ongelma piirin tilaajana toimimisesta liittyy vaaraan sen ja tuottajayhtiön liian läheisestä suhteesta. Tätä ongelmaa voidaan vähentää riittävän selvällä organisatorisella erillisyydellä sekä toiminnan läpinäkyvyyttä kehittämällä.

Yhteysliikenteen ja sen kehittämiseen liittyy myös kilpailua vääristävä vaikutus. Sen aiheuttaa toiminnan tuki-intensiivinen luonne. Julkisen tuen avulla toimivat yritykset saavat erittäin merkittävän kilpailuedun verrattuna ilman tukia tai vähemmällä tuella toimiviin yrittäjiin. Tämän vuoksi pitäisikin pyrkiä varmistamaan, etteivät julkisen tuen avulla toimivat yrittäjät kilpaile muiden yrittäjien kanssa. Kilpailun vääristymistä lie-

ventäisi lippujen hintojen nosto lähemmäs yksityistä tahoja sekä sen valvonta, ettei tukea käytetä muuhun kuin varsinaiseen yhteysliikenteeseen.

Haastattelujen perusteella kilpailua kannatetaan yrittäjien, valtionhallinnon ja edunvalvontajärjestöjen keskuudessa. Vastustusta kilpailu kerää työntekijöiden ja saaristokuntien keskuudesta. Työntekijät pelkäävät omien etujensa puolesta ja kunnat liikenteen vähenemistä. Kannattajat puolestaan näkevät kilpailussa välineen kustannusten karsintaan ja toiminnan kehittämiseen.

6. Toimenpide-ehdotukset

Yhteysliikenteen sidosryhmien haastattelujen perusteella MKK suosittaa ja pitää poliittisesti mahdollisina seuraavia toimenpiteitä saariston yhteysliikenteen uudelleenorganisoinniksi:

- 1) Yhteysalusliikenne tulee saattaa tukevammalle säädöspohjalle. Erityisesti palvelutaso olisi määriteltävä nykyistä tarkemmin.
- 2) Yhtiöittämiseen lähdetään vasta kun MKL:n tilanne ja uudelleenorganisointi sekä mahdollinen liikelaitostaminen ovat selvinneet. Saaristomeren merenkulkupiirin tulisi jo ennen mahdollista yhteysliikenteen yhtiöittämistä pyrkiä lisäämään aikarahdatun kaluston käyttöä kilpailuttamalla julkisella tarjouskilpailulla ainakin kahden reitin hoito vuosittain.
- 3) Yhtiöittämisen ensisijaisen tavoitteen tulee olla toiminnan kehittäminen kustannustehokkaammaksi ja käyttäjiä paremmin palvelevaksi. Yhtiöittämisen tuloksena saaristolaisten liikennepalvelut eivät saa huonontua.
- 4) Yhtiöittäminen tulisi hoitaa siten, että
 - Yhtiölle pyritään saamaan muita omistajia valtioin lisäksi. Saaristokuntia ei kuitenkaan velvoiteta eikä painosteta mukaan yhtiöön.
 - Saaristomeren merenkulkupiiri toimii liikenteen tilaajana.
 - Tilaajalle osoitetaan varat liikennepalvelujen ostamiseksi valtion talousarviossa erillisellä momentilla.
 - Alukset jäävät Saaristomeren merenkulkupiiriin omistukseen.
 - Saaristomeren merenkulkupiiri neuvottelee liikennesopimukset tuottajien kanssa ja päättää samassa yhteydessä valtion alusten vuokraamisesta tai myymisestä palvelun tuottajille.
 - Kaikki reitit annetaan ensivaiheessa uuden valtionyhtiön hoidettavaksi.
 - Reitit kilpailutetaan vaiheittain niin, että tarjouksen voi antaa yhdestä tai useammasta reitistä kerrallaan.
 - Sopimuskauden peruspituus on viisi vuotta. Jos sopimukseen liittyy poikkeuksellisen suuri investointi, voidaan sopimus tehdä tätä pidemmäksi ajaksi, ei kuitenkaan yli kymmeneksi vuodeksi. Erityisistä syistä sopimuskausi voi olla myös viittä vuotta lyhyempi.
 - Yhtiöittämisestä tiedotetaan riittävästi.
- 5) On pyrittävä yhdistämään Tielaitoksen lautta-alusten hoito yhteysalusliikenteen hoitoon.

LIITTEET

Liite 1. Saariston yhteysliikenne Merenkululaitoksen organisaatiota koskevissa muissa selvityksissä

Liikenneministeriön julkaisu L 7/96: Merenkululaitoksen organisointi ja saariston yhteysalusliikenne

Yleistä

Valtion kustannettavaksi jää lähes kokonaan saariston yhteysalusliikenteen menot. Merenkululaitos organisoitaisiin liikelaitokseksi ja saaristoliikenne yhtiötettäisiin.

Tavoitteena yhtiö, jossa ovat mukana valtio ja saaristokunnat. Yhtiö hoitaisi liikenneyhteydet tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Omistaisi itse tarvittavan kaluston. Yhtiö voisi harjoittaa yhteysalusliikennettä itse, kilpailuttaa sitä alihankintoina tai vuokrata kalustoaan yksityisille liikenteen harjoittamista varten. Talous perustuisi kuitenkin suurimmaksi osaksi valtion ostoihin ja yhtiötä käytettäisiin lähinnä organisaatiokeinona toiminnan tehostamiseen.

Liikenteen harjoittaminen sisältää saariston yhteysalusliikenteen. Käsitellään myös läheisesti kuuluvaa tielaitoksen lautta-alusliikennettä.

Nykytila

Saariston kehityksen edistämisestä annettu laki velvoittaa tarpeellisiin liikenne- ja kuljetuspalveluihin sekä siihen, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset. Liikenneministeriö päättää maksuperustelain nojalla yhteysaluksilla perittävistä henkilö- ja tavarankuljetusmaksuista.

Kehittäminen

Saaristoliikennetoimikunnan mietintö (1993:4) sisälsi palvelutasotavoitteet ja sen mukaiset konkreettiset toimenpide-ehdotukset.

Valtionhallinnon kehittämiskeskus selvitti 1993 yhteysalusliikenteen organisointia. Se suositti vaiheittaista etenemistä nettobudjetoidusta saaristoliikenteen tulosorganisaatiosta saaristoliikenteen peruspalveluja myyviksi yksiköiksi (yhtiöiksi), joilta valtio ja/tai kunnat ostaisivat liikenteen palvelut.

Lautta-alusten ja yhteysalusliikenteen hallinnon kehittäminen Saaristomerellä (Logistics/Viatek 28.2.1995, päivitetty 24.6.1999). Yhteysalusliikenteen osalta vaihtoehtoisina toimintamalleja 1) tilaaja-tuottaja -asetelman muodostaminen Saaristomeren

merenkulkupiiriin 2) yhteysalusliikenteen kilpailuttaminen 3) liikenteen yhtiöittäminen.

Tielaitoksen lautta-alukset

Hoidossa aiheuttaa kustannuksia erityissääntely, jonka mukaan Suomessa on pääsääntöisesti kolmen hengen miehistö, kun Ruotsissa liikennöinti hoidetaan kahden hengen miehistöllä. Henkilökustannusten säästämismahdollisuuksia selvitettiin 1994, mutta edellytyksenä olleet säädösten ja palvelutason muutokset eivät mahdollistaneet säästöjä. Samainen lauttaliikenteen rationalisoimismahdollisuuksia selvittänyt työryhmä selvitti mielestään edullisimman tavan hallinnoida lautta-aluksia. Työryhmä päätyi ehdottamaan lyhyiden suuriliikenteisten lauttayhteyksien Parainen-Nauvo ja Nauvo-Korppoo hoitamista maantielosseina ja yhteyksien jäämistä tielaitoksen hoitoon.

Lautta-alusyhteydet Korppoo-Houtskär, Korppoo-Norrskata ja Hailuodon lauttayhteys tulisi työryhmän ehdotuksen mukaan siirtää Merenkululaitoksen hoidettaviksi. Tämä edellyttäisi yleisen tien lakkauttamista väleillä sekä lautta-alusten ja alusliikenteeseen kiinteästi liittyvien rantarakenteiden siirtämistä Merenkululaitoksen omistukseen.

Ehdotus

Jako kolmeen ryhmään: lyhyet suuriliikenteiset lautta-alusyhteydet; muut lautta-alukset; muu yhteysalusliikenne.

Liikenteen järjestämisestä tehtyjen selvitysten mukaisesti lautta yhteydet Parainen-Nauvo ja Nauvo-Korppoo jäävät tielaitoksen hoidettaviksi. Yhteyksien muuttaminen lossiväleiksi on vireillä vesioikeudessa.

Luonteeltaan meriliikennettä olevat lautta-alusyhteydet Korppoo-Houtskär, Korppoo-Norrskata ja Hailuoto irrotetaan tielaitoksen hoidosta. Em. Lautta-alusyhteydet ja Merenkululaitoksen hoitama saariston yhteysalusliikenne muodostavat kokonaisuuden, jonka hoitamisella samassa organisaatiossa voidaan saavuttaa synergiaetuja. Toiminnassa sovelletaan samoja meriliikennettä koskevia säädöksiä ja sopimuksia, toiminnan volyymi kasvaa, liikenteen harjoittamiseen on käytettävissä nykyistä laajempi ja monipuolisempi kalusto sekä henkilöstö.

Vastuu saariston liikenteen hoidosta on sekä kunnilla että valtiolla. Kunnat sitoutuvat liikennepalvelujen tuottamiseen ja liikenteen kehittämiseen silloin kun ne voivat osallistua liikennettä koskevaan päätöksentekoon.

Uudelleen organisoinnin tavoitteeksi on asetettava saariston liikenteen turvaamisen ohella myös liikenneyhteyksien hoitaminen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja kustannuksia säästäten. Tavoitteena olisi, että saariston yhteisliikenteen hoitamista varten perustettaisiin yhtiö, jossa ovat mukana valtio ja saaristokunnat. Toiminnasta perittäisiin maksu ja valtio ostaisi tarvittavat liikennepalvelut siltä osin kuin tulot eivät kata kustannuksia eli lähes koko laajuudessaan.

Yhtiö omistaisi liikenteen harjoittamiseen tarvittavan kaluston. Yhtiö voisi harjoittaa yhteysalusliikennettä itse, kilpailuttaa sitä alihankintoina tai vuokrata kalustoaan yksityisille liikenteen harjoittamista varten. Yhtiömuoto tarjoaa samalla mahdollisuuden laajentaa palveluvalikoimaa ja hyödyntää saaristoa merkittävänä matkailukohteena. Huomioon ottaen varsinaisen tulo-rahituksen vähäisyyden, voidaan osakeyhtiötä pitää liikenteen organisoimiskeinona ennemminkin kuin varsinaisena yhtiömuotoisena liiketoimintana.

Liikenneministeriön julkaisu L 23/97: Merenkululaitos nettobudjetoituna laitoksena ja saariston yhteysalusliikenne

Merenkululaitos olisi liiketoimintaa harjoittava nettobudjetoitu laitos. Sisäistä organisaatiota kehitettäisiin tilaaja-tuottaja -mallin suuntaan. Tämä tarkoittaa palveluiden tilaajan ja tuottajan erottamista toisistaan laitoksen sisällä. Yhteysalusliikenne toimisi omana tulosityksikkönään. Tilaajayksiköt voisivat ostaa palvelut laitoksen sisäisiltä tuotantoyksiköiltä tai laitoksen ulkopuolelta ottaen kuitenkin huomioon toiminnan kokonaisuuden.

Alikatteelliseen hinnoitteluun ja muihin liiketaloudellisesti kannattamattomiin, mutta yhteiskunnan kannalta tärkeisiin tehtäviin osoitettaisiin valtion talousarviossa erillinen määräraha. Tällaista toimintaa on mm. saariston yhteysalusliikenne.

Tavoitteena mm. tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääntyminen oman taloudellisen vastuun kasvun sekä sisäisen organisaation kehittämisen avulla. Samoin läpinäkyvyys paranee, kun talousarvion yhteydessä päätetään myös siitä, missä laajuudessa halutaan pitää kannattamattomia, mutta yhteiskunnalle tärkeitä palveluita.

Sisäinen ohjaus ja organisointi

Liikekirjanpidon mukaisen tuloslaskelman ja sitä seuraavan ohjausmallin on toimittava myös laitoksen sisällä: mm. saariston yhteysalusliikenteelle on nimettävä vastuuyksikkö, joka vastaa laitostasolla toiminnasta tulostaloudellisesti ja edustaa samalla palvelun tilaajaa. Palvelun hinnoitteluperusteeksi työryhmä esittää mk/matka tai mk/reitti -tyyppistä hinnoitteluperustetta. Tilaajaosapuolen tehtävänä olisi myös palvelujen tason ja laadun määrittely.

Tilaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan myös valtionhallinnon sisällä siten, että tilaajana toimii tämän tehtävän saanut henkilö tai yksikkö. Mallin toimivuuden kannalta on tärkeää, että raja tilaajan ja tuottajan välillä kulkee aina samassa kohdassa riippumatta siitä, tuottaako palvelun oma tai ulkopuolinen tuottajayksikkö. Tämä merkitsee mm. sitä, että sisäisten palvelujen tulisi olla maksullisia. Vain silloin niiden aito kilpailuttaminen on mahdollista. Tärkeimpinä mallista saatavina hyötyinä pidetään kustannustehokkuutta, laadukasta ja joustavaa palvelutuotantoa sekä tuottajan ja tilaajan roolien selkeytymistä.

Olettaen tosiasiallisen valintatilanteen vallitsevan, tekee palvelujen ostaja ostopäätöksensä vertailemalla tuotteen tai palvelun hintaa ja laatua toisiinsa. Ehtona mallille

mainitaan tuottajaa valittaessa koko laitoksen toiminnan kannalta paras taloudellinen tulos, koska palvelujen tilaajaa ja tuottajaa edustavat tahot toimivat samassa organisaatiossa.

Palvelujen saatavuus ja kilpailuttaminen

Saaristolain mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään tarpeelliset ja hinnaltaan kohtuulliset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Valtion ei tarvitse itse hoitaa liikennettä ja toimintaa voidaan tehostaa palvelutasosta tinkimättä. Pitkällä aikavälillä tavoitteena voisi olla, että kukin alus ja reitti annettaisiin hoidettavaksi sopimuksella yrityksille aika- ja hankintasopimuksin. Alusten nykyinen henkilöstö voisi toimia alusten omistajina tai vuokraajina ja aluskohtaisesti itsenäisinä yrittäjinä.

Merenkululaitoksen liikelaitostaminen – Selvitys Merenkululaitoksen liikelaitostamismahdollisuuksista 29.2.2000.

Palveluja ei voida rahoituksellisesti erottaa riittävän läpinäkyvästi toisistaan. Rahoituksen ja palvelutason välinen yhteys olisi saatava esiin siitä riippumatta maksaako palvelun asiakas vai rahoitetaanko se valtion talousarviossa. Nykyisessä tavassa toiminnassa nähdään puutteena myös mahdollisen ylijäämän tasaamisen mahdottomuus.

Saariston yhteysliikennepalvelut katsotaan kuuluvaksi Merenkululaitoksen operatiiviseen eli tuotannolliseen toimintaan. Koko Merenkululaitoksen liikelaitostamiselle on tarkasteltu lähinnä kahta mallia: yhtenäistä liikelaitosmallia ja tilaaja-tuottaja –mallia, jossa olisi viranomaisyksikkö ja erillinen liikelaitosyksikkö.

Yhtenäinen liikelaitosmalli

Yhtenäisessä liikelaitosmallissa tehtävät jakaantuisivat asiakasrahoitteiseen liiketoimintaan ja valtion talousarviosta rahoitettavaan toimintaan, joka jakaantuisi yhteiskunnallisiin tehtäviin ja viranomaistehtäviin. Saariston yhteysliikennepalveluiden katsotaan kuuluvan yhteiskunnallisiin palvelutehtäviin. Näiden tehtävien rahoitus voidaan säätää toteutettavaksi laissa valtion talousarvioon erikseen otettavilla määrärahoilla.

Kun kysymys on budjettimäärärahojen ottamisesta markkinakilpailun alaiseen toimintaan on mahdollista, että saariston yhteysalusliikenne jouduttaisiin järjestämään julkisen palveluvelvoitteen mukaisena hankintamenettelynä. Kilpailuttamiseen liittyvät tarjous- yms. tehtävät kuuluvat tässä mallissa liikenneministeriölle. Valtion rahoittamat yhteiskunnalliset palvelut ja niiden palvelutaso sovittaisiin vuosittain liikenneministeriön kanssa palvelusopimuksin. Palvelujen hinnoittelun perusteena olisivat toiminnan kustannukset. Ongelmallisena nähdään ministeriön rooli yhteiskunnallisten palvelujen rahoittajana

Tilaaja-tuottaja -malli

Tilaaja-tuottaja -mallissa Merenkululaitos organisoitaisiin hallintovirastoksi ja liikelaitokseksi. Hallintovirasto vastaisi saaristoyhteyksien järjestämisestä. Virastolla olisi erilliset määrärahat esimerkiksi saariston yhteyksien järjestämiseen. Virasto käyttäisi resurssejaan merenkulun- ja vesiliikenteen palvelujen hankintaan, joko liikelaitokselta tai muilta alan yrityksiltä. Viraston toiminnalle asetettaisiin tulostavoitteet.

Alussa liikelaitos olisi useinkin ainoa tuottaja, mutta jako tilaajaan ja tuottajaan voisi vähitellen edistää markkinoiden kehittymistä. Liikelaitos hinnoittelisi itse palvelunsa liiketaloudellisin periaattein. Liikelaitos saisi tulonsa virastolta sen suorittamien ostojen mukaisesti. Valtiontaloudelliset vaikutukset ovat tässä mallissa samat kuin nykyisin.

Kahden organisaation perustamisen katsotaan vaativan enemmän työtä. Prosessista ennakoitaan monivaiheista ja kivuliasta. Asiakkaiden kannalta merkittävänä pidetään läpinäkyvyyden saavuttamattomuutta ja asiakasyhteyden katkeamista.

Arvioitaessa organisaatiomalleja on sovitettava yhteen poliittisten päätöksentekijöiden, omistajatahon, asiakkaiden, palvelujen käyttäjien sekä laitoksen johdon ja henkilöstön näkökannat. Esitettyjen organisaatiomallien hyviä ja huonoja puolia onkin tästä syystä arvioitava useammasta eri näkökulmasta.

Liite 2. Haastattelututkimuksessa esitetyt kysymykset

Kaikille haastatelluille yhteiset kysymykset:

- 1) Millaista toimintatapaa pidätte sopivana yhteysliikenteen palvelujen tuottamiseksi?
 - a) toiminta osakeyhtiönä, valtion liikelaitoksen osana
 - b) valtion omistama osakeyhtiö, joka toimii tuottajana käyttäen valtion omistamia ja yksityisiltä aikarahdattuja aluksia
 - c) tuottajana valtion liikelaitos / valtion omistama osakeyhtiö ja yksityisiä yrittäjiä
 - d) ainoina tuottajina yksityisiä yrittäjiä
 - e) nykyinen käytäntö
- 2) Voita isiinko yhteysliikenteen valtiolle aiheuttamia kustannuksia pienentää korottamalla yhteysliikenteen nykyisiä maksuja, karsimalla ajettavia reittejä/vuoroja tai muokkaamalla toimintamallia?
- 3) Mitä organisaatiota pidätte soveliaimpana yhteysliikenteen tilaajaksi?
 - a) Liikenneministeriötä
 - b) Merenkululaitoksen keskushallintoa
 - c) Saaristomeren merenkulkupiiriä
- 4) Mitä vaikutuksia uskotte yhteysliikenteen kilpailuttamisella olevan? Mainitkaa kolme positiivisinta ja kolme negatiivisinta?
- 5) Onko olemassa mielestänne muita soveliaita keinoja kilpailuttamisen lisäksi saada karsittua yhteysliikenteen kustannuksia palvelutasoa laskematta?
- 6) Uskotteko yhteysliikenteeseen löytyvän kilpailijoita nykyisen operaattorin lisäksi? Keitä ennakoisitte näiden olevan?
- 7) Onko yhteysalusliikenteen tämän hetkinen kalusto mielestänne tehtävään soveliaasta? Mikäli ei, niin millaisia muutoksia kalustoon tulisi mielestänne tehdä?
- 8) Tulisiko nykyisten yhteysliikenteen alusten olla mielestänne potentiaalisten uusien yrittäjien vuokrattavissa vai pidättekö todennäköisempänä liikenteestä kilpaillevien tahojen jo omistavan liikenteeseen käytettävät alukset tai heidän hankkivan ne jostakin muualta?
- 9) Kuinka pitkä tulisi kilpailutettavan sopimuskauden mielestänne olla?

- 10) Voisiko palvelun tuottaja toimia operoiden myös saaristomeren ulkopuolisissa yhteysalusliikenteen kohteissa?

Lisäkysymykset:

- 1) Minkälaisena näette kuntien roolin nykyistä yhteysliikennettä kilpailutettaessa? Pidätekö kunnan osallistumista palvelun tuottamiseen mahdollisena joko vähemmistöosakkaana Merenkululaitoksesta eriyttävässä osakeyhtiössä tai erillisessä palveluja tuottavassa yhtiössä?
(saaristokunnat, valtionhallinto, potentiaaliset tuottajat)
- 2) Mikä on mielestänne suurin kynnys yksityisille tahoille yhteysliikenteen reiteistä kilpailemiselle?
(saaristokunnat, yleiset edunvalvontajärjestöt, potentiaaliset tuottajat)
- 3) Miten suhtaudutte yhteysalusliikenteen kehittämiseen matkailuelinkeinoa paremmin palvelevaksi? Onko tämä mielestänne ylipäänsä mahdollista?
(ammattiyhdistykset, saaristokunnat)
- 4) Kuinka monesta reitistä koostuvia kokonaisuuksia uskotte yksityisten tahojen mieluiten hoitavan?
(ammattiyhdistykset, potentiaaliset tuottajat)
- 5) Mitkä ovat mielestänne kolme tärkeintä yhteysliikenteellä saavutettavaa yhteiskunnallista tavoitetta?
(saaristokunnat, yleiset edunvalvontajärjestöt)
- 6) Uskotteko että yhteysalusliikenteen yhtiöittäminen / kilpailuttaminen vaikuttaisi positiivisesti saariston matkailuelinkeinon kehittymiseen?
(yleiset edunvalvontajärjestöt)
- 7) Voisiko saariston yhteysliikenteen yksikkö toimia erillisenä liikelaitoksena tai erillisenä sisäisenä tulosityksikkönä mahdollisesti liikelaitostettavassa Merenkululaitoksessa?
(valtionhallinto)
- 8) Voidaanko yhteysliikenne yhtiöittää ennen Merenkululaitoksesta tehtävää ratkaisua?
(valtionhallinto)
- 9) Mikä taho olisi soveliaain käyttämään yhteysliikenteen yksiköstä perustettavan osakeyhtiön osakkeisiin liittyvää määräysvaltaa?
(valtionhallinto)
- 10) Muodostaako yhteysliikenteen organisoiminen valtionyhtiöön järjestönne käsityksen mukaan liikkeen luovutuksen?
(ammattiyhdistykset)

11) Mitä työehtosopimusta tulee perustettavassa yhtiössä mielestänne soveltaa? Oliko järjestönne mielestä mahdollista sopia ns. yrityskohtainen työehtosopimus perustettavaan valtionyhtiöön?
(ammattiyhdistykset)

12) Millaisella kalustolla uskotte hoitavanne yhteysliikennettä:

- a) Teillä jo olevalla kalustolla
- b) Merenkululaitokselta ostettavalla yhteysaluskalustolla
- c) Merenkululaitokselta vuokrattavalla yhteysaluskalustolla
- d) muualta hankittavalla kalustolla
(potentiaaliset tuottajat)

LÄHTEET

- Aalto-Setälä et al.* Aalto-Setälä, Ilkka; Kärkkäinen, Hannu K.; Lehto, Petri; Petäjäniemi-Björklund, Anne; Stenborg, Markku: Kilpailulait ja julkiset hankinnat. Smedjebacken 1999.
- Anttila* Anttila, Tero: Linja-autoliikenteen kilpailuttaminen, YTV:n seutuliikenne 1994-1996. Teoksessa Monopoli vai kilpailu? Juva 1997.
- Castrén* Castrén, Martti: EU-Suomen markkinaoikeus. Helsinki 1997.
- Jyränki* Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Kairinen* Kairinen, Martti: Työoikeus perusteineen. Turku 1998.
- Lehto* Lehto, Eero (toim.): Monopoli vai kilpailu? Yksityistäminen, sääntely ja kilpailurajat. Juva 1997.
- Myrsky* Myrsky, Matti: Valtiontalousoikeus. Helsinki 1999.
- Rasinmäki* Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa; hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki 1997.
- Rissanen* Rissanen, Tom: Kunnallisanalan yksityistämisen vaikutukset palvelussuhteen ehtoihin. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1991. Helsinki 1991.
- Valkonen* Valkonen, Mika: Työsuhteen ehdon yksipuolinen muuttaminen. Defensor Legis 1/1997.
- Yritystieto* WSOY Yritystieto, Työoikeus. 1999.
- Äimälä* Äimälä, Markus: Liikkeen luovutus ja työsuhteet. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1987. Helsinki 1987.
- Eduskunta* Ehdotus valtiontalouden tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi. VTV 2001 –toimikunnan muistio. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2000.
- Kuntaliitto* Suomen Kuntaliitto: Kunnan liiketoimintojen järjestäminen. Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen? Helsinki 1996

Merenkulkulaitos Merenkulkulaitos: Merenkulkulaitoksen kehittämishanke
Saariston yhteysliikenne alatyöryhmän raportti 15.9.1999.

Valtiovarainministeriö Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto: Näkökul-
mia tilaaja-tuottaja –ajatteluun. Helsinki 1997.

LM & MKL Merenkulkulaitoksen liikelaitostaminen. Selvitys Merenkul-
kulaitoksen liikelaitostamismahdollisuuksista. 29.2.2000.

Haastatellut:

Ammattiyhdistykset

Luottamusmies Lasse Hakala, SKPL
Luottamusmies Gunnar Jonasson, SMU
Varatoiminnanjohtaja Antti Palola, Suomen Laivanpäälystö-
liitto
Toiminnanjohtaja Anton Sjöholm, Suomen Konepäälystö-
liitto
Liittosihteeri Erkki Ukkonen, Suomen Merimies-Unioni
Luottamusmies Jukka Virolainen, SLPL

Potentiaaliset tuottajat

Harri Järvinen, JS Ferryway Oy
Eero Laaksonen, Suomen Saaristolaivat Oy
Jouko Tuomarmäki, HK Service Oy

Jarmo Lahtinen, Suomen Matkustajalaivat ry.

Saaristokunnat

Kunnanjohtaja Bengt Backman, Houtskarın kunta
Kunnanjohtaja Christjan Brander, Iniön kunta
Kunnanjohtaja Curt Dannström, Dragsfjärdin kunta
Kunnanjohtaja Veijo Katara, Kustavin kunta
Kunnanjohtaja Jorma Kylänpää, Velkuan kunta
Kunnanjohtaja Bo Lindholm, Nauvon kunta
Kunnanjohtaja Christer Nyback, Korppoon kunta

Saaristoasiain neuvottelukunta

Valtionhallinto

Ylitarkastajat Timo Ankelo ja Kaarle Hemminki, Valtiontalouden tarkastusvirasto
Budjettineuvos Esko Tainio, Valtiovarainministeriö

Yleiset edunvalvontajärjestöt

Saaristoasiamies Carola Gunell, Varsinais-Suomen liitto
Asiamies Risto Konttinen, Turun kauppakamari
Johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari

Toimialapäällikkö Veijo Hiukka, kuljetustoimiala, Saaristomeren merenkulkupiiri